USAID
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

Результат
ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ОТЧЕТ

РЕАЛИЗАЦИЯ СТАМБУЛЬСКОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Бишкек – Май 2016

Эта публикация стала возможной благодаря поддержке Американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID). Общественное объединение «Результат» несет ответственность за содержание публикации, которое необязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

В данном отчете представлен обзор реализации 15 рекомендаций третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике, относящихся к двум разделам:

- Политика борьбы с коррупцией (рекомендации №1-№5)
- Предупреждение коррупции (рекомендации №14-№22, №25)

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ «РЕЗУЛЬТАТ»
Кыргызская Республика, г. Бишкек,
Бульвар Эркиндик 10, 720040
resultkg@gmail.com
www.result.kg
www.facebook.com/OOResult

Список сокращений

АДС	–	Антикоррупционный деловой совет
АКК	–	Аттестационно-конкурсная комиссия
АКФ	–	Антикоррупционный форум государственных органов и бизнес-сообщества при Министерстве экономики
АРВ	–	Анализа регулятивного воздействия
АЭ	–	Антикоррупционная экспертиза
ГКНБ	–	Государственный комитет национальной безопасности
ГКС	–	Государственная кадровая служба
ГО	–	Гражданское общество
ГСАП	–	Государственная стратегия антикоррупционной политики
ГСБЭП	–	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями
КС ОСГО	–	Координационный совет Общественных советов государственных органов
МДТФ	–	Многосторонний Донорский Трастовый Фонд
МВД	–	Министерство внутренних дел
НИСИ	–	Национальный институт стратегических исследований
НСУР	–	Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 годы
НСК	–	Национальный статистический комитет
НПА	–	Нормативные правовые акты
НПО	–	Неправительственные организации
САР	–	Системный анализ регулирования
СРБИ	–	Совет по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве
СМИ	–	Средства массовой информации
СПД	–	Стамбульский План действий по борьбе с коррупцией
СРР	–	Совет по регулятивной реформе при Правительстве
ОСГО	–	Общественные советы государственных органов
ОСЭР	–	Организация по Экономическому Сотрудничеству и Развитию
ООН	–	Организация Объединённых Наций
ОМСУ	–	Органы местного самоуправления
ППУР	–	Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы
ПРООН	–	Программа Развития Организации Объединённых Наций
ФГД	–	Фокус групповые дискуссии
УГФ	–	Управление государственными финансами

Содержание

Список сокращений **3**

ВВЕДЕНИЕ **5**

ЧАСТЬ 1. РАЗДЕЛ 1. ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ **11**

1. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 1 11
2. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 2 14
3. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 3 16
4. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 4 18
5. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 5 20

ЧАСТЬ 2. РАЗДЕЛ 3. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ **23**

6. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 14 23
7. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 15 28
8. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 16 30
9. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 17 34
10. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 18 35
11. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 19 37
12. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 20 41
13. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 21 44
14. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 22 47
15. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 25 51

ЗАКЛЮЧЕНИЕ **55**

Список использованной литературы **57**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность альтернативного мониторинга в Кыргызской Республике.

Проводимые в Кыргызстане антикоррупционные реформы важны абсолютно для всех секторов экономики страны. Присоединение Кыргызской Республики к реализации Стамбульского Плана Действий по борьбе против коррупции (СПД) для стран Восточной Европы и Центральной Азии свидетельствует об осознании важности противодействия коррупции в высших эшелонах власти. Политическая воля также выражена в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013 – 2017 годы, в которой говорится, что системная борьба с коррупцией должна к 2017 году вывести страну в пятидесятку стран в рейтинге восприятия коррупции.

Такие показатели, как международный индекс восприятия коррупции (123 место из 167 стран за 2015 год), ежегодно публикуемый Трансперенси Интернешл[1], и индекс доверия населения Кыргызстана к государственным органам (22 балла из 100 максимально возможных за 2015 год), рассчитываемый дважды в год Национальным статистическим комитетом[2], подтверждают необходимость широкого вовлечения гражданского сектора в разработку, реализацию и мониторинг антикоррупционной политики в стране.

В этой связи альтернативный мониторинг реализации рекомендаций СПД Правительством является актуальным и очень ценным инструментом в проведении антикоррупционных реформ, поскольку обеспечивает:

- альтернативное мнение и неправительственный источник информации, что гарантирует объективность и правомерность отчетов мониторинга реализации СПД.
- прозрачность процесса мониторинга в силу вовлечения общественности.
- воздействие на Правительство страны посредством консолидации усилий правительственного и неправительственного сектора в реализации реформы.

Цель альтернативного мониторинга. Задачи при проведении альтернативного мониторинга в Кыргызской Республике.

Целью альтернативного мониторинга является обеспечение независимой оценки реализации правительственных мер по противодействию коррупции в рамках 3-го раунда СПД.

ОО «Результат» ставил перед собой задачу по итогам альтернативного мониторинга разработать предложения Правительству по улучшению реализации рекомендаций СПД. В целях обеспечения устойчивости вовлечения гражданского сектора в альтернативный мониторинг, а также распространения опыта в его проведении, следующей задачей ОО «Результат» было проведение тренингов для членов Общественных советов государственных органов (ОСГО) по альтернативному мониторингу.

Данный альтернативный отчет (далее Отчет) содержит независимый анализ и оценку прогресса, достигнутого Кыргызской Республикой в реализации антикоррупционных мер и исполнении 15 рекомендаций в рамках СПД начала 3-го раунда мониторинга.

Основополагающим документом по борьбе с коррупцией является Конвенция ООН против коррупции, во исполнение которой Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии инициировала СПД, к которому Кыргызстан присоединился в 2003 году. В целях эффективного противодействия коррупции в стране принимаются ряд основных правовых документов, включая Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», Государственную стратегию антикоррупционной политики (ГСАП), планы Правительства по исполнению ГСАП.

---

1 http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table

2 http://www.stat.kg/ru/news/proizvedena-ocenka-indeksa-doveriya-naseleniya-k-deyatelnosti-gosudarstvennyh-organov-ispolnitelnoj-vlasti-i-organov-mestnogo-samoupravleniya-kyrgyzskoj-respubliki-za-ii-polugodie-2015g/

СПД по борьбе с коррупцией - это субрегиональная программа взаимной оценки и мониторинга стран-членов, которая была одобрена в 2003 году. СПД является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. СПД охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть ОЭСР.

Сеть по борьбе с коррупций для Восточной Европы и Центральной Азии является одной из региональных программ ОЭСР. Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. В течение последних десяти лет Сеть была главным инструментом обмена опытом и содействия антикоррупционным реформам в регионе.

СПД поддерживает антикоррупционные реформы в вышеуказанных странах с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов. Реализация СПД включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах.

Первый обзор правовой и институциональной базы Кыргызстана был проведен в декабре 2004 г. По его результатам стране была предложена 31 рекомендация. Первый отчет по результатам мониторинга был принят в сентябре 2007 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга был утвержден 24 февраля 2012 года. Этот отчет включал обновленные рейтинги степени выполнения Кыргызстаном исходных рекомендаций, а также 22 новые рекомендации. В декабре 2012 года странами-участницами СПД был одобрен третий раунд мониторинга, который для Кыргызстана начался в 2014 году.

Последний промежуточный доклад о выполнении рекомендаций отчета 3го раунда мониторинга СПД был представлен на пленарном заседании СПД Сети ОЭСР в Париже 7-9 октября 2015 года. Промежуточный доклад был обсужден и утвержден на мониторинговом заседании СПД, в ходе которого был отмечен прогресс по 15 рекомендациям и его отсутствие по остальным 10 рекомендациям.

Данный Отчет содержит предложения Правительству и другим государственным органам по улучшению реализации рекомендаций СПД, а также представляет извлеченные уроки по итогам альтернативного мониторинга вниманию представителей гражданского сектора, международных партнеров по развитию и других сторон, заинтересованных в успешной реализации СПД в Кыргызстане.

Методологические подходы проведения альтернативного мониторинга в Кыргызстане

Альтернативный мониторинг проводился в соответствии с «Практическим руководством: как проводить мониторинг со стороны гражданского общества» *(далее Практическое руководство)*, разработанным Секретариатом АКС ОЭСР.

В соответствии с Практическим руководством, любая организация может сфокусировать свой параллельный мониторинг на конкретных вопросах любого раздела, исходя из двух аспектов:

- относительной важности вопроса в контексте антикоррупционных реформ, проводимых в стране
- относительных познаний организации, проводящей мониторинг, в указанных вопросах.

Из 25 рекомендаций, которые были представлены Кыргызской Республике по итогам 3го раунда мониторинга СПД, данный альтернативный мониторинг, проведенный ОО «Результат», покрывает 15 рекомендаций, относящихся к двум разделам СПД:

- **Политика борьбы с коррупцией (рекомендации № 1-№ 5)**
- **Предупреждение коррупции (рекомендации № 14-№ 22, № 25).**

ОО «Результат» провел обзор реализации вышеуказанных рекомендаций, поскольку имеет опыт работы по направлениям, которые затрагиваются рекомендациями в части: (i) повышения прозрачности и подотчетности правительства в противодействии коррупции, (ii) повышения осведомленности, (iii) оценки эффективности системы противодействия коррупции.

Альтернативный мониторинг проведен экспертами разных тематик (в том числе, экспертов по государственному управлению, юристов, экономистов, финансистов), с широким привлечением представителей гражданского общества (далее ГО).

В соответствии с Практическим руководством альтернативный мониторинг включает в себя два ключевых компонента:

- Обзор правовой структуры;
- Обзор практики.

В этой связи данный отчет в рамках каждой рекомендации СПД соответствует следующей структуре:

1. Формулировка рекомендации.
2. Оценка выполнения рекомендации.
3. Предложения Правительству по дальнейшей реализации СПД.
4. Обзор ситуации, содержащий анализ правовой базы, отчетов государственных органов по исполнению ГСАП, отчетов и исследований международных и местных организаций, информации из открытых источников, а также мнения представителей ГО.

Анализ исполнения рекомендаций СПД подкреплен качественными исследованиями (фокус-групповыми дискуссиями (ФГД), глубинными интервью), для проведения которых была привлечена группа независимых социологов.

В этой связи были проведены 9 ФГД в 6 целевых группах, что обусловлено совокупностью рекомендаций, подлежащих обсуждению в каждой группе. Количество участников в каждой группе варьировалось от 6 до 12 человек.

Основными критериями отбора участников фокус-групп являются:

- Принадлежность к целевой группе
- Высокий уровень компетентности и осведомленности по данной тематике
- Отсутствие аффилированности с государственными органами

ФГД	Целевая группа	Номера рекомендаций СПД														
		1	2	3	4	5	14	15	16	17	18	19	20	21	22	25
1	**ОСГО**	x		x		x									x	x
2	**ОСГО**						x	x	x		X	x				
3	**НПО**	x	x	x	x											
4	**НПО**					x			x					x	x	
5	**Эксперты**					x						x	x	x		
6	**Эксперты**						x	x	x	x	X					
7	**Медиа**					x				x			x		x	
8	**Бизнес**					x						x		x		x
9	**Академ круги**				x	x										x

Параллельно с ФГД, проведены 9 глубинных интервью с независимыми экспертами, поскольку глубинные интервью служат эффективным инструментом сбора более детализированной информации по конкретным вопросам. Вопросы для проведения ФГД и глубинных интервью направлены на выявление мнений представителей ГО[3] об эффективности правительственных мер по реализации 15 вышеуказанных рекомендаций и сформулированы таким образом, чтобы получить ответы по следующим аспектам:

- Насколько рекомендация выполнена?
- Что остается не выполненным?
- Каковы основные проблемы/препятствия по реализации рекомендации?
- Что возможно сделать для выполнения рекомендации?

Дополнительно, в альтернативный отчет включены предложения, озвученные представителями ГО в ходе семинара и тренингов по альтернативному мониторингу. Проведены тренинги для членов ОСГО по вышеуказанным методологическим подходам.

Выводы. Предложения Правительству и другим государственным органам по дальнейшей реализации СПД. Извлеченные уроки.

В целом, несмотря на определенные меры государственных органов, по итогам альтернативного мониторинга необходимо отметить слабую реализацию 15 рекомендаций СПД для Кыргызской Республики. Оценка исполнения каждой рекомендации представлена ниже:

№	Рекомендация СПД	Оценка исполнения
1	Рекомендация № 1	выполнена частично
2	Рекомендация № 2	выполнена частично
3	Рекомендация № 3	выполнена частично
4	Рекомендация № 4	выполнена частично
5	Рекомендация № 5	выполнена частично
6	Рекомендация № 14	выполнена частично
7	Рекомендация № 15	выполнена частично
8	Рекомендация № 16	выполнена частично
9	Рекомендация № 17	выполнена частично
10	Рекомендация № 18	не выполнена
11	Рекомендация № 19	выполнена частично
12	Рекомендация № 20	выполнена частично
13	Рекомендация № 21	выполнена частично
14	Рекомендация № 22	не выполнена
15	Рекомендация № 25	выполнена частично

Конкретные предложения Правительству и другим государственным органам по дальнейшей реализации СПД представлены ниже в разрезе каждой рекомендации.

При проведении альтернативного мониторинга реализации 15 рекомендаций СПД Правительством эксперты ОО «Результат» столкнулись с рядом сложностей по доступу к информации и выявили недостатки, относящиеся к формулированию и исполнению рекомендаций СПД. В этой связи ОО «Результат» в данном отчете предоставляет Правительству и другим государственным органам предложения по процессу дальнейшей реализации СПД, а также представляет вниманию широкой общественности извлеченные уроки по итогам альтернативного мониторинга.

К вопросам, затрудняющим проведение альтернативного мониторинга, по доступу к информации относятся:

3 В данном отчете ГО включает в себя широкий круг представителей общественности, включая ОСГО, независимые эксперты, НПО, СМИ, бизнес и академические круги.

- Отсутствие, неполная и устаревшая информации в открытом доступе.
- Несвоевременное представление отдельными государственными органами ответов на запросы.
- Нормативные правовые акты (далее НПА) по отдельным рекомендациям являются внутренними документами государственных органов.

Кроме того, ряд причин, связанных с формулированием и исполнением 15 рекомендаций СПД, также затрудняли мониторинг и оценку исполнения рекомендаций СПД:

- Не всегда точные и детальные формулировки рекомендаций СПД не позволяют прийти к их единому толкованию и восприятию, что, возможно, осложняет их исполнение государственными органами и, однозначно, затрудняет оценку исполнения со стороны гражданского сектора.
- В отдельных случаях формулирование и исполнений рекомендаций СПД идет в отрыве от текущих процессов реформ. Например, отдельные рекомендации СПД не отражают последние тенденции в секторе управления государственными финансами и т.д.
- Зачастую наблюдается формальное исполнение рекомендаций СПД, например, могут разрабатываться и приниматься НПА, но страдает их правоприменение.
- Отсутствует единая картина по исполнению СПД, поскольку отчеты государственных органов не всегда включают результаты деятельности неправительственных и международных организаций.

На основании проведенного альтернативного мониторинга, а также в целях эффективной реализации всех рекомендаций СПД ОО «Результат» представляет Правительству и другим государственным органам следующие предложения:

- Обеспечение более точной и детальной формулировки рекомендаций СПД, предоставляющей единое понимание, как для исполнителей, так и для мониторщиков СПД.
- Проведение регулярного анализа причин неисполнения или частичного исполнения рекомендаций СПД, выработку механизмов, обеспечивающих их исполнение, совместно с представителями ГО. Обеспечить публикацию в открытых источниках.
- Необходимость фокусного вовлечения соответствующих НПО и независимых экспертов в разработку рекомендаций СПД и их реализацию.
- Разработка и реализация рекомендаций СПД должна учитывать тенденции текущих реформ.
- Целесообразность разработки и внедрения механизма регулярной отчетности исполнения СПД совместно с гражданским сектором.
- Обеспечение доступа к полной информации (включая статистическую информацию и внутренние документы) в рамках исполнения антикоррупционных мер государственными органами в открытых источниках.
- Создать механизм координации, который позволит объединить планы и результаты деятельности государственных органов, неправительственных и международных организаций по антикоррупционным мерам, в общем, и по СПД, в частности.
- На регулярной основе проводить информационную кампанию по реализации антикоррупционных мероприятий в рамках коммуникационной стратегии Правительства.

В заключение, ОО «Результат» представляет вниманию представителей ГО извлеченные уроки для последующих альтернативных мониторингов:

- Необходима тесная и постоянная связь гражданского сектора с АКС ОЭСР по вопросам проведения альтернативного мониторинга (построение механизма обратной связи).
- Изложение альтернативного отчета должен быть информативным и понятным широкому числу заинтересованных сторон.

- Целесообразно проведение широкой информационной кампании по обнародованию результатов альтернативного мониторинга.
- Поскольку альтернативный мониторинг должен проводиться ГО, необходимо уделять большое внимание механизмам его широкого вовлечения.
- Необходима дальнейшая работа с государственными органами по результатам альтернативного мониторинга и консолидация усилий для проведения регулярного альтернативного мониторинга.

ЧАСТЬ 1. РАЗДЕЛ 1. ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

1. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 1

1.1. При разработке планов действий по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики оценить потребности в финансировании, необходимом для реализации конкретных мер и мероприятий, с тем, чтобы предусмотреть выделение организациям-исполнителям соответствующих бюджетных ассигнований, а также обеспечить составление обоснованных запросов на оказание технической помощи со стороны международного сообщества.

1.2. Обеспечить активное участие гражданского общества в предстоящей разработке планов действий по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики.

1.3. Проводить регулярный мониторинг и оценку реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики с надлежащим включением неправительственных организаций, международного сообщества и экспертов в эти процессы.

1.4. Обеспечить широкое обнародование отчетов о реализации положений Государственной стратегии антикоррупционной политики в целом и планов действий по ее реализации, в частности.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

1.2. Участие ГО в разработке планов действий по реализации ГСАП было обеспечено.

1.3. Проводится ежеквартальный мониторинг и оценка реализации ГСАП. НПО и эксперты регулярно приглашаются на обсуждение итогов реализации ГСАП и планов действий по ее реализации.

1.4. Отчеты о реализации ГСАП публикуются на сайте Министерства экономики и некоторых других сайтах государственных органов, например, на сайте Генеральной прокуратуры.

Что осталось невыполненным?

1.1. Оценка потребности в финансировании, необходимом для полноценной реализации ГСАП и планов действий по ее реализации, так и не была произведена.

1.4. Отчеты о реализации ведомственных планов по исполнению ГСАП не публикуются на официальных сайтах многих государственных органов.

Оценка выполнения: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Провести оценку потребностей и выделение необходимого финансирования (государственный бюджет, средства международных организаций) при разработке следующего плана мероприятий Правительства по реализации ГСАП. Оценку государственного финансирования необходимо произвести в рамках реформы управления государственными финансами (УГФ) через программное бюджетирование, с указанием мероприятий, объемов финансирования, индикаторов результативности. При разработке плана мероприятий по ГСАП необходимо согласовать его с международными организациями для включения их финансовых средств.
- Обеспечить обязательную публикацию ведомственных планов мероприятий по противодействию коррупции и ежеквартальных отчетов об их исполнении на официальных сайтах государственных органов. Установить персональную ответственность конкретного руководителя государственного органа при не опубликовании.
- Обеспечить обязательное обсуждение с ГО, международным сообществом и экспертами отчетов о реализации планов по противодействию коррупции на антикоррупционных форумах как минимум раз в полугодие. Это требование должно содержаться во всех антикоррупционных планах.

Обзор ситуации

В начале 2012 года руководство страны принимает ГСАП[4], во исполнение которой на период 2015-2017 годы Правительство утверждает План мероприятий[5]. Кроме того, в каждом государственном органе были разработаны и утверждены внутренними приказами внутриведомственные антикоррупционные планы на 2015 год.

1.1. Рекомендация предполагала оценить потребности в финансировании Плана мероприятий. Отсутствие финансовой оценки затрудняет обоснование необходимости оказания технической помощи международными донорскими организациями на противодействие коррупции в рамках реализации данного Плана мероприятий.

1.2. План мероприятий разрабатывался рабочей группой, в которую входили сотрудники государственных органов (исполнительная власть, судебная, правоохранительная и силовые структуры), а также ГО и бизнес-ассоциации. Кроме того, до утверждения План мероприятий прошел общественные слушания[6]. Внутриведомственные планы также согласовывались и обсуждались с ОСГО, там, где такие советы были уже сформированы. Вместе с тем, по мнению независимых экспертов, при разработке ГСАП широких обсуждений со стороны общественности не было, общественность была представлена только в составе экспертной группы.

Вместе с тем, в ходе проведения ФГД было выяснено, что не все респонденты знакомы с ГСАП, многие не слышали о ней. Другой респондент отметил, что лично был членом антикоррупционной комиссии ведомства, но к реальным слушаниям привлечен никогда не был. Было высказано мнение, что основной причиной неэффективности данной стратегии является неспособность общественности заявлять и отстаивать свои права, поскольку государство в лице государственных органов подавляет любую инициативу по борьбе с коррупцией. Тем не менее, участники ФГД отмечали, что за последнее время сделаны определенные успехи по реализации ГСАП. Так, были выявлены и обнародованы коррупционные схемы в отдельных ведомствах.

1.3. В отношении мониторинга и оценки реализации ГСАП, все министерства и ведомства должны ежеквартально предоставлять отчетность о выполнении Плана мероприятий по противодействию коррупции в Министерство экономики[7], которое, являясь секретариатом Правительства по данному вопросу, один раз в полугодие отправляет сводный отчет в Правительство и каждый квартал в секретариат Совета обороны [8]. В целях упрощения и унификации процесса мониторинга и оценки антикоррупционной политики в 2014 году для государственных органов и органов местного самоуправления (далее ОМСУ) была разработана и утверждена Методология антикоррупционного мониторинга и оценки[9].

В то же время, по мнению участников ФГД, мониторинг реализации ГСАП является недостаточным. Процедуры по оценке реализации ГСАП возложены на тех же лиц, кто ответственен за саму реализацию. Поэтому мониторинг и надзор в большей степени является формальным. Отчеты по реализации ГСАП, предоставляемые государственными органами, часто содержат в себе лишь общие выводы, а также заключения об отсутствии каких-либо коррупционных схем.

Кроме мониторинга и оценки, проводимого государственными органами, осуществляется также и общественный мониторинг. Так Антикоррупционный деловой совет (АДС) за последнее время уже проводил альтернативный мониторинг и оценку деятельности Правительства по противодействию коррупции[10]. В то же время, по данным проведенных ФГД и глубинных интервью с экспертами выявлено, что фактически

4 Указ Президента от 2 февраля 2012 года № 26

5 Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170

6 http://kabar.kg/rus/kabar/full/98332

7 второй подпункт пункта 2. постановления Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы»

8 Пункт 4. постановления Правительства от 30 марта 2015 года № 170

9 Распоряжение Правительства от 12 февраля 2014 года N 44-р

10 Альтернативный отчет «Борьба с коррупцией в Кыргызстане: итоги за 12 месяцев 2013 года», 27 февраля 2014 года; альтернативный отчет по итогам 1 полугодия 2013 года.

нет четкого понимания относительно роли общественности в проведении мониторинга за реализацией ГСАП, а также механизмов ее участия в данном процессе.

«На мой взгляд, в чем заключается мотивация, если мы признаем, что есть политическая воля высшего руководства страны на проведение такого мониторинга, то я вполне допускаю, что показатели общественного мониторинга могли бы войти в оценку деятельности, как госорганов, так и руководителей. У нас есть два постановления Правительства, одно касается госорганов, второе касается оценки руководителей госорганов. Так вот если индикаторы общественного мониторинга по борьбе с коррупцией вошли бы в эти методологии оценки и премьер министр реально рассматривал бы результаты как результат работы госоргана, тогда это был бы административный инструмент, который на какой-то период позволил бы систему сделать устойчивой».

1.4. Отчеты о реализации Плана мероприятий по выполнению ГСАП, также как и отчеты по альтернативному мониторингу и оценке размещаются на сайте[11] Министерства экономики. По состоянию на 22 февраля 2016 года последним является сводный отчет о ходе реализации Плана мероприятий государственных органов по выполнению ГСАП по итогам 1 полугодия 2015 года.

Все государственные органы и ОМСУ должны ежеквартально размещать на своих официальных сайтах отчеты о ходе реализации Программы и Плана мероприятий Правительства[12] по противодействию коррупции и ведомственных программ. Однако, данное требование выполняется не всеми государственными органами, например, на сайте Министерства сельского хозяйства и мелиорации доступен отчет по итогам 2013 года[13]. В качестве положительного примера можно отметить Министерство финансов[14], где уже размещен отчет министерства по итогам 2015 года. При этом, по мнению участников ФГД, отчеты по выполнению ГСАП не отражают реальной действительности, хотя публикации действительно осуществляются.

Кроме размещения информации о выполнении ГСАП на официальных сайтах, отчеты о реализации Плана мероприятий рассматриваются на Антикоррупционном форуме (ранее при Министерстве экономики, теперь при Правительстве), который является диалоговой площадкой между государственными органами и ГО. Доступ для НПО, СМИ и граждан на эти форумы свободен[15].

11 http://mineconom.gov.kg/

12 Утверждено Распоряжением Правительства от 12 февраля 2014 года N 44-р

13 http://www.agroprod.kg/modules.php?name=Pages&page=976

14 http://www.minfin.kg/ru/novosti/antikorruptsionnye-mery/tekuschee-ispolnenie-plana-meropriyatiy-protivodey2736.html

15 http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=4768:в-минэкономики-пройдет-антикоррупционный-форум-государственных-органов-и-гражданского-общества&catid=63:новости&Itemid=920&lang=ru

2. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 2

2.1. Регулярно, на основе различных подходов и методологий, проводить исследования и опросы о коррупции, а также доверии общества государственным институциям, и распространять такие отчеты.

2.2. Обеспечить использование исследований и опросов о коррупции при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ.

2.3. Обеспечить поручение части антикоррупционных исследований неправительственным учреждениям на конкурсной основе.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

2.1. Наблюдается общая тенденция регулярного проведения исследований. Результаты большинства исследований доступны на вебсайтах.

2.3. Исследования по коррупции проводились на конкурсной основе, в которых принимали участие НПО.

Что осталось невыполненным?

2.2. Нет полной информации насколько результаты исследований были использованы при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация частично выполнена

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Разработать и обеспечить реализацию плана антикоррупционных исследований, с указанием тематик, объемов и источников финансирования, ответственных организаций. Данный план необходимо согласовать с неправительственными и международными организациями.
- Обеспечить использование исследований и опросов о коррупции при разработке и мониторинге планов мероприятий Правительства по реализации ГСАП. Это требование должно быть закреплено в соответствующем НПА.

Обзор ситуации

2.1. Роль исследований по коррупции для выработки антикоррупционных мер отмечается в таких стратегических документах, как Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 годы (далее НСУР), Программа по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 годы (далее ППУР)[16] и Указ Президента «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти». Согласно ГСАП, одним из основных направлений выполнения стратегии является исследование состояния коррупции и эффективности принимаемых мер[17].

Анализ исследований по проблемам коррупции в Кыргызстане показывает, что такие исследования и опросы проводятся регулярно как по инициативе государственных органов, так и по инициативе НПО, бизнес-структур и международных организаций (см Таблица № 1).

16 «Программа по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 годы» Утверждено Постановлением Жогорку Кенеша от 18 декабря 2013 года № 694-V

17 Указ Президента от 2 февраля 2012 Года УП N 26 «О Государственной стратегии антикоррупционной политики и мерах по противодействию коррупции» (В редакции Указа Президента от 14 мая 2012 года УП N 102).

Таблица 1. Отдельные исследования по антикоррупции в Кыргызстане

Название	Дата / Период	Инициатор	Исполнитель
«Индекс доверия населения»	С 2012 года. Регулярность 2 раза в год	Правительство	НСК, НИСИ
«Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения»	2014	Министерство экономики при финансовой поддержки Всемирного Банка	«CAIConsulting»
«Общество и коррупция в Кыргызской Республике»	2014	Бишкекский центра ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента Кыргызской Республики	Агентство SIAR Research & Consulting (Кыргызстан) Фонд ИНДЕМ (Россия)
«Обзор нормативной базы, регулирующей сферу лекарственного обращения на предмет коррупционных рисков»[18]	2014	Министерство здравоохранения	Антикоррупционный деловой совет
«Разработка механизмов оценки бюджетных рисков при реализации бюджетной политики»[19]	2014	НИСИ	Экспертная группа
Социальный опрос по восприятию деятельности органа и сотрудников	2015	ГСБЭП	ГСБЭП
«Наличие коррупции в отношениях между бизнесом и государством»	2015	Бизнес-ассоциации	Аналитический центр «БИЗЭКСПЕРТ»
«Доступ к информации о деятельности организаций с государственным участием»[20]	2016	Партнерская группа «Прецедент»	Партнерская группа «Прецедент»

2.2. Результаты отдельных анализов и исследований учитывались при разработке антикоррупционных стратегий и программ. Анализы рабочей группы Совета Обороны, например, служат основой для составления плана мероприятий по устранению коррупционных схем в государственных органах[21]. Кроме этого, есть случаи, когда резолюции антикоррупционных форумов с участием представителей государственных органов ссылаются на выводы проведенных анализов и исследований[22]. Участниками ФГД отмечено, что использование результатов исследований и опросов должно стать обязательным условием при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ.

2.3. Отдельные исследования проводились на конкурсной основе при поддержке международных организаций и заинтересованных государственных органов, в которых принимали участие НПО.

18 Антикоррупционный деловой совет, «Аналитический обзор по результатам антикоррупционной экспертизы: Обзор нормативной базы, регулирующей сферу лекарственного обращения на предмет коррупционных рисков». Бишкек, Март, 2014.

19 НИСИ, 2014. «Разработка механизмов оценки бюджетных рисков при реализации бюджетной политики». Доступен: http://www.nisi.kg/uploads/research_ph/27_bujet_risk_report_14.pdf (доступ: 16.02.2015)

20 http://precedent.kg/?p=3915

21 http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/sovety_pri_prezidente/sovet_oborony/informatsija_soveta_oborony/

22 Например: Резолюция Антикоррупционного форума на тему: «Законодательно закрепленные коррупционные риски в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами» от 30 апреля 2014 года; Резолюция Антикоррупционного форума «Коррупционные риски в системе государственных закупок, обеспечение прозрачности в использовании бюджетных средств» 16 мая 2013г.

3. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 3

3.1. Обеспечить более эффективное сотрудничество гражданского общества и государственных институций в борьбе с коррупцией и проводить совместные практические мероприятия, например, в сфере проведения исследований или обучения.

3.2. Вовлекать общественность в целом в разработку политики, законов и в оценку мер по противодействию коррупции, в том числе посредством консультаций, публичных слушаний и публикаций проектов политик и законов, посредством on-line комментариев и похожих форм, легкодоступных для граждан.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

3.1. Сотрудничество ГО и государственных органов в борьбе с коррупцией осуществляется, в основном, в сфере проведения исследований и обучения. Сотрудничество осуществляется через диалоговые платформы при участии ГО.

Что осталось невыполненным?

3.2. Затруднена возможность «обратной связи», особенно при использовании общедоступных для общества вариантов участия в разработке антикоррупционной политики, законов, и т.д., таких как он-лайн комментирование.

Оценка выполнения: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Использовать всевозможные каналы распространения информации (государственные и частные телеканалы, радио и газеты, форумы) для обеспечения широкого обсуждения НПА. Постоянно предусматривать источники и объемы финансирования в государственном бюджете.
- Внести изменения в регламенты Правительства и Жогорку Кенеша пункты, уточняющие и регламентирующие формы проведения общественных обсуждений проектов НПА, включая:
  - определение количественных порогов, достижение которых позволяет считать общественное обсуждение состоявшимся;
  - создание механизма по информированию об учете/не учете комментариев представителей ГО, с обоснованием причин не учета комментариев ГО;
  - проведение сравнительного анализа отчетов о деятельности по борьбе с коррупцией, предоставляемых как со стороны государственных органов, так и со стороны ГО в рамках существующих диалоговых платформ.

Обзор ситуации

3.1. В Плане[23] мероприятий государственных органов по выполнению ГСАП эффективное взаимодействие с ГО является одним из ключевых направлений[24]. Причем, в данном случае основной упор делается на развитие антикоррупционных форумов, диалоговых площадок с участием руководителей государственных органов, ОМСУ, представителей гражданского сектора и независимых экспертов.

Согласно отчетности государственных органов по выполнению ГСАП по итогам I полугодия 2015 года, развитие региональных антикоррупционных форумов продвигается медленно, как по причине слабости координации и заинтересованности на местах, так и по объективным техническим причинам (отсутствие доступа в интернет, отдаленность).

На центральном уровне эффективность взаимодействия ГО и государственных органов намного выше, чем в регионах. Так, в целях обеспечения эффективного диалога между ГО и государственными органами

23 Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы»

24 VII. Усиление взаимодействия государственных органов с гражданским обществом и повышение его информированности

по вопросам противодействия коррупции, в сентябре 2015 года был создан Антикоррупционный совет при Правительстве. Кроме того, большая часть исследований, касающихся коррупции, проводится НПО или независимыми экспертами, в том числе по заказу государственных органов.

Помимо этого, в План мероприятий по выполнению ГСАП включена задача по повышению роли ОСГО в сфере противодействия коррупции[25]. Эта задача в настоящее время находится в стадии реализации, но, согласно Плану, в 2017 году ожидается достичь действенного общественного контроля за деятельностью государственных органов в сфере противодействия коррупции. В то же время необходимо постоянно повышать потенциал ОСГО в сфере противодействия коррупции, с целью дальнейшего повышения эффективности их сотрудничества с государственными органами.

Координация деятельности государственных органов по вовлечению ГО в осуществление антикоррупционных усилий возложена на отдела антикоррупционной политики Аппарата Правительства[26].

При этом, несмотря на высказанные инициативы по развитию сотрудничества между ГО и государственными институциями в борьбе с коррупцией, на практике взаимодействие остается на формальном уровне, прежде всего из-за незаинтересованности государственных органов в повышении их прозрачности и подотчетности. В ходе обсуждения данной рекомендации с представителями ГО получены мнения о слабом сотрудничестве между государственными органами и ГО по причине пассивности государственных органов и ГО. Также было предложено разработать критерии эффективного сотрудничества.

3.2. Вовлечение ГО в процесс разработки политики, НПА по противодействию коррупции осуществляется несколькими способами.

Во-первых, в соответствии с Законом[27] «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» Правительство ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ, при разработке которого должны учитываться обращения и предложения ГО. Но при этом НПА могут разрабатываться и вне плана законопроектных работ.

В этом же Законе указано[28], что общественное обсуждение проекта НПА обеспечивается нормотворческим органом путем обеспечения доступа к тексту документа; принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения; подготовки итоговой информации по результатам общественного обсуждения.

Подавляющее большинство государственных органов общественное обсуждение проектов НПА осуществляет путем публикации их на собственных сайтах и/ или сайте Правительства, Жогорку Кенеша, где предусмотрена возможность он-лайн комментирования. Вместе с тем, в открытых источниках отсутствует информация об эффективной обратной связи (ответа на комментарии).

Большинство участников ФГД отметили, что наиболее эффективной формой сотрудничества может стать создание онлайн платформы для обсуждения тем, связанных с противодействием коррупции. Участники семинара по обсуждению данной рекомендации предложили Правительству использовать всевозможные каналы распространения информации для обеспечения широкого обсуждения НПА, с определением количественного порога, достижение которого позволяет считать общественное обсуждение состоявшимся.

Во-вторых, обсуждение политических решений зачастую инициируется непосредственно ГО и проводится в социальных сетях и на площадках СМИ (сайты информационно-аналитических агентств, где также есть возможность вносить он-лайн комментарии).

---

25 Задача № 21 Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики» на 2015-2017 годы

26 Положение об отделе антикоррупционной политики Аппарата Правительства Кыргызской Республики, распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики от 3 августа 2015 года № 365

27 Статья 18 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241

28 Статья 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241

В-третьих, существует тенденция привлечения независимых экспертов и НПО в процессы разработки политики и НПА по вопросам противодействия коррупции. Кроме того, в стране регулярно проводятся общественные слушания таких документов и их публикация на общедоступных интернет ресурсах.

Вместе с тем, существует сложность в оценке эффективности взаимодействия ГО и государственных органов, так как в открытом доступе практически отсутствует информация, свидетельствующая об «обратной связи». Иначе говоря, у общественности есть возможность ознакомиться с документами по антикоррупционной политике и оставить комментарии, но при этом нет возможности, узнать каким образом учтен комментарий и если он не учтен, то по какой объективной причине. А также, какие еще комментарии и замечания были получены от ГО.

«Самое главное - обратный механизм, какие рекомендации дали, что было принято, что было отклонено, по каким причинам было отклонено, вообще этого нет в Кыргызстане. Сейчас нужно этот механизм выстроить,<...> необходим определенный перечень нормативных актов, которые будут обязывать государственные органы информировать, выработать четкие критерии и процедуры, ну и технически это будет возможно сделать. Сейчас очень важно составить онлайн платформу, потому что госорганы говорят, что можем посмотреть на сайт, а на сайте мы ничего не можем найти».

Участники ФГД также отметили, что общественность сегодня абсолютно не вовлечена в разработку политики и законов о противодействии коррупции в том числе потому, что нет четкого механизма сотрудничества ГО и государственных органов в борьбе с коррупцией. В рамках существующих диалоговых платформ необходимо проведение сравнительного анализа отчетов о деятельности по борьбе с коррупцией, предоставляемых как со стороны государственных органов, так и со стороны ГО.

На основании вышеизложенного, вопрос реального влияния общественности на политические решения в сфере противодействия коррупции остается актуальным.

4. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 4

4.1. Назначить ответственный орган за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, а также координирующего реализацию таких мероприятий.

4.2. Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, использовать результаты в последующей деятельности.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

4.1. Назначен ответственный орган за подготовку мероприятий по антикоррупционной пропаганде и просвещению.

Что осталось невыполненным?

4.2. Оценка результатов мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, прежде всего, сфокусирована на выполнении мероприятий. Нет информации об оценке воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, и использованию результатов в последующей деятельности.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

Разработать программу антикоррупционного обучения и просвещения. В программу необходимо включить планируемые мероприятия по антикоррупционному обучению и просвещению со стороны государственных органов, НПО и партнеров по развитию. Также необходимо внедрить механизм координации реализации, мониторинга и оценки мероприятий по антикоррупционному обучению и просвещению в рамках программы.

Обзор ситуации

4.1. Антикоррупционное просвещение и обучение является одним из важных элементов противодействия коррупции, так как направлено на повышение информированности населения и формирование культуры нетерпимости коррупции.

Согласно положению об отделе антикоррупционной политики Аппарата Правительства[29], отдел координирует деятельность государственных органов в разработке и реализации государственных комплексных антикоррупционных программ и планов, а также осуществляет подготовку сводных отчетов и отчетов о прогрессе в сфере предупреждения коррупции, а также мероприятий по антикоррупционной пропаганде и просвещению.

4.2. В плане мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы были запланированы ряд мероприятий для повышения информированности населения и просвещения по вопросам противодействия коррупции[30]. Согласно сводному отчету Правительства о ходе реализации этих мероприятий за 2013 год почти все мероприятия реализовывались.

В Плане мероприятий Правительства по реализации ГСАП были определены две задачи, которые относятся к антикоррупционному просвещению и обучению:

- создание информационно-методической базы по профилактике и предупреждению коррупции,
- и внедрение антикоррупционного обучения, просвещения и пропаганды.

В сводном отчете по выполнению этих мероприятий за первое полугодие 2015 года отмечается, что проведено 13 обучающих семинаров и круглых столов по различным антикоррупционным тематикам. Также разработаны внутриведомственные учебные программы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. При Академии государственного управления при Президенте проводятся учебные курсы по противодействию коррупции для всех категорий слушателей[31].

В дополнение, НПО в сотрудничестве с государственными органами при поддержке партнеров по развитию проводят мероприятия по антикоррупционному просвещению и обучению в различных секторах. Информация об этих инициативах могла бы включаться в комплексные подходы и координироваться со стороны государственных органов.

Сводный отчет Правительства по выполнению антикоррупционных мероприятий дает информацию о статусе мероприятий. Однако, отчет не содержит информацию об оценке воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению.

Согласно результатам ФГД, никто из участников не сталкивался с документами, отражающими оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. Таким образом, можно отметить, что информация о комплексной оценке воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению отсутствует в открытом доступе.

29 http://anticor.e-gov.kg/ru/about/polozhenie

30 Постановление Правительства г. Бишкек, от 30 августа 2012 года n 596 «Об утверждении программы и плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы» (в редакции постановлений Правительства от 1 июля 2013 года n 395, 11 апреля 2014 года № 209)

31 Аннотация к сводному отчету о ходе исполнения Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы по итогам 1 полугодия 2015 года.

5. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 5

5.1. Провести оценку антикоррупционных функций и эффективность их исполнения разными государственными органами, в том числе оценить, как обеспечен необходимый уровень независимости, наличие ресурсов и специализации в соответствии с международными стандартами.

5.2. Обеспечить органы, ответственные за развитие и контроль за исполнением государственной и правительственной политик по борьбе с коррупцией, обеспечив их ресурсами для исполнения антикоррупционных мероприятий, обеспечить специализацию сотрудников и их обучение, а также необходимый уровень независимости и отсутствие ненадлежащего влияния для исполнения этих функций.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

5.1. Проведена инвентаризация основных инструментов и подходов по внедрению комплексных мер противодействия коррупции.

Правительство разработало Методологию антикоррупционного мониторинга и оценки.

5.2. Создан институт уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах.

Проводится обучение для государственных и муниципальных служащих, а также проводятся круглые столы по различным антикоррупционным тематикам для уполномоченных лиц государственных органов по противодействию коррупции.

Что осталось невыполненным?

5.1. Результаты оценки эффективности реализации антикоррупционных мероприятий со стороны государственных органов отсутствуют в открытых источниках.

5.2. Не обеспечен должный уровень независимости уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах.

В открытых источниках отсутствуют результаты оценки или анализ обеспеченности государственных органов всеми необходимыми ресурсами для противодействия коррупции.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Провести оценку антикоррупционных функций и потребностей государственных органов в ресурсах для исполнения антикоррупционных мероприятий. Оценку государственного финансирования необходимо проводить в рамках реформы управления государственными финансами (УГФ) через программное бюджетирование, с указанием мероприятий, объемов финансирования, индикаторов результативности. При разработке плана мероприятий по ГСАП необходимо согласовать его с международными организациями для включения их финансовых средств.
- Реформировать систему отбора, назначения и подотчетности уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции, в целях обеспечения их независимости от руководства государственных органов. Обеспечить регулярное обучение уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции на основе потребностей.

Обзор ситуации

5.1. В отчете Правительства указывается, что за короткий период удалось провести инвентаризацию основных инструментов и подходов по внедрению комплексных мер противодействия коррупции, направленных на совершенствование правовой базы, оценки и управления коррупционными рисками, выявление и урегулирование конфликта интересов, антикоррупционное образование и просвещение, систему мониторинга и оценки, взаимодействие государственных органов с институтами ГО и повышение его информированности[32]. Результаты по данному мероприятию отсутствуют в открытых источниках.

32 Промежуточный доклад о выполнении рекомендаций третьего раунда мониторинга Кыргызской Республики, 16-ое заседание 7-9 октября 2015 г., стр. 9

В ходе ФГД респонденты отметили несогласованность действий между различными государственными органами и отсутствие четкого разграничения антикоррупционных функций между ними, что является одной из проблем низкой эффективности мер по борьбе с коррупцией. Отдельные респонденты подчеркнули, что такое слабое взаимодействие между органами внутри самой государственной системы препятствует эффективному сотрудничеству государственных органов с бизнес-сообществом по вопросам борьбы с коррупцией.

В 2014 году Правительство утвердило Методологию антикоррупционного мониторинга и оценки[33], согласно которой определены цели, задачи и индикаторы для проведения мониторинга и оценки реализации антикоррупционных мероприятий государственными органами, в том числе с привлечением ГО. При этом результаты оценки эффективности реализации антикоррупционных мероприятий со стороны государственных органов отсутствуют в открытых источниках. Несмотря на это, результаты отдельных исследований свидетельствуют о невысокой эффективности борьбы с коррупцией в стране.

Так, по результатам исследования Министерства экономики было выявлено, что более половины опрошенных государственных служащих (53,3%) высоко оценили уровень нормативно-правовой базы в стране и отметили, что она позволяет в полной мере реализовать антикоррупционную политику. Однако, значительный процент (39,8%) указали на невозможность реализации антикоррупционной политики в полном объеме в условиях существующих законов[34]. Также, почти треть респондентов (31%) оценивают эффективность борьбы с коррупцией в отдельных государственных органах как «среднюю». 21,6% ответивших оценивают эффективность борьбы с коррупцией как «высокую» или «выше среднего», тогда как 38,8% оценили ее негативно – как «ниже среднего» или «абсолютно не эффективную»[35].

В ходе ФГД участники отметили, что оценка должна производиться только независимыми экспертами. Существующая система оценки неэффективна и недостоверна, поскольку производится на внутреннем уровне своими же специалистами и приобрела характер формальности. Безусловно, здесь имеется некий конфликт интересов и о прозрачности проводимой оценки говорить сложно.

Во главу угла нужно поставить независимость оценки. Нет механизмов привлечения независимых экспертов, независимых компаний по оценке деятельности госорганов. То есть, все что есть, это все равно госорган сам себя оценивает.

5.2. В международной практике используются следующие критерии эффективности антикоррупционных институтов: независимость, специализация, профессиональная подготовка и адекватные ресурсы. Многие страны испытывают трудности с претворением в жизнь этих общих критериев[36]. В том числе, согласно законодательству, государственные органы должны обеспечить самостоятельность и эффективное выполнение функций в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. Законодательство требует обеспечения необходимыми материальными ресурсами и специализацию персонала для исполнения антикоррупционных функций[37].

В мае 2015 года в Аппарате Правительства образован отдел антикоррупционной политики[38], деятельность которого направлена на координацию деятельности государственных органов по разработке и реализации государственных комплексных антикоррупционных программ и планов, а также мониторинга и оценки мер предупреждения коррупции. В апреле 2016 года, в связи с реорганизацией отдел сокращен,

33 Распоряжением Правительства от 12 февраля 2014 года № 44-р.

34 Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения», проект Всемирного банка «Наращивание потенциала в области экономического управления», стр. 130, http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/c___31_07_2014.pdf

35 Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения», проект Всемирного банка «Наращивание потенциала в области экономического управления», стр. 132м

36 Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей, ОЭСР Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, стр. 4

37 Статья 6 Закона «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 10 декабря 2003 года в г.Мерила (Мексика)» от 6 августа 2005 года N 128

38 Распоряжение Премьер-министра от 22 мая 2015 года № 172.

и в составе трех человек преобразован в сектор антикоррупционной политики в отделе обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства[39].

Правительство в 2015 году создало институт уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах[40]. Как отмечает респонденты ФГД и глубинного интервью, уровень независимости специалистов является сомнительным, поскольку специализированный персонал не проходят конкурсный отбор, для них не определены критерии отбора, они также подчинены руководителю ведомства.

Они (прим. уполномоченные лица) полностью зависимы, это неэффективный институт сейчас, это должна быть обособленная должность, имеющаяобособленное финансирование, и, естественно эта должность не во всех госорганах выделена, как правило, это дополнительные функции, возложенные на уже имеющуюся должность. И, естественно, отсюда никакого эффекта, ничего не может быть. Это должен быть независимый по функциям омбудсмен в составе госоргана, и он должен координироваться внешним руководством, независимо от действующего.

При Академии государственного управления при Президенте проводятся учебные курсы по противодействию коррупции для всех категорий слушателей, включая программы по переподготовке и повышения квалификации действующих государственных и муниципальных служащих[41]. В отчетах Правительства не указывается четкое количество обучающих мероприятий для уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах[42].

Участники ФГД отметили, что государственные органы, ответственные за развитие и контроль над исполнением государственной и правительственной политики по борьбе с коррупцией, на сегодняшний день не обеспечены достаточными ресурсами. Под ресурсами, в первую очередь, понимается кадровая обеспеченность. Участники ФГД отметили недостаточную компетенцию кадров, ответственных за реализацию государственной политики, а также то, что обучение в этом направлении не ведется.

39 Распоряжение Премьер-министра от 29 апреля 2016 года № 221.

40 Постановление Правительства от 16 сентября 2015 года № 642 «Об утверждении Типового положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики»

41 Аннотация к сводному отчету о ходе исполнения Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы по итогам 1 полугодия 2015 года

42 Итоговый отчет по реализации государственными органами Кыргызской Республики Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы (утвержденного постановлением Правительства КР от 30 августа 2012 года № 596), Аналитический доклад Министерства экономики Кыргызской Республики и информация Правительства КР о ходе реализации пунктов рекомендаций ОЭСР по итогам третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией.

ЧАСТЬ 2. РАЗДЕЛ 3. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

6. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 14

14.1. Уточнить определения политической и административной государственных должностей, а также положения, применяющиеся в отношении лиц, занимающих политические государственные должности. Не допускать дальнейшей политизации государственной службы; для этого необходимо ограничить число политических государственных должностей и обеспечить стабильность профессиональной государственной службы и преемственность института статс-секретарей.

14.2. Усовершенствовать систему отбора кадров на высшие государственные должности путем применения особенных процедур отбора и оценки не только знаний кандидатов, но и их способностей и компетенции.

14.3. Повысить уровень прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов, ограничив число членов аттестационных комиссий и включив в их состав внешних экспертов для оценки уровня специальных знаний, навыков и компетенции кандидатов.

14.4. Повысить привлекательность государственной службы путем разработки системы служебного продвижения, которая мотивировала бы государственных служащих; создать систему критериев оценки для служебного продвижения на основе личных профессиональных достоинств.

14.5. Рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения системы внутреннего и Национального резервов кадров либо обеспечить ее надлежащее функционирование, либо отказаться от нее как от неэффективного инструмента подбора кадров на государственную службу.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

14.1. Положения, уточняющие определения политической и административной государственных должностей, предусматривающие сокращение количества политических должностей и усиление деятельности статс-секретарей, заложены в Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый Жогорку Кенешем в апреле 2016 года, который находится на подписании у Президента.

14.4. Создание системы критериев оценки для служебного продвижения на основе личных профессиональных достоинств предусмотрено Положением о порядке проведения оценки деятельности государственных и муниципальных служащих с использованием ключевых показателей эффективности, утвержденное Правительством в 2013 году.

Система служебного продвижения служащих предусмотрена в Законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый Жогорку Кенешем в апреле 2016 года, но пока еще неподписанный Президентом.

14.5. Система внутреннего и Национального резервов кадров сохранена, однако будет пересмотрена после подписания Президентом Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе».

Что осталось невыполненным?

14.2. Усовершенствование системы отбора кадров на высшие государственные должности остается невыполненной и актуальным.

14.3. Законодательно прописана возможность вовлечения внешних экспертов при проведении конкурсов, однако, на практике они реализуются формально.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Разработать и утвердить квалификационные требования (например, наличие образования, соответствующего должности, и управленческого опыта работы) к политическим должностям.
- Включить в состав комиссии по отбору статс-секретарей представителей ГО и исключить норму о необходимости согласия руководителя государственного органа при назначении статс-секретаря.
- Совместно с КС ОСГО разработать и утвердить порядок наблюдения за конкурсом на вакантные государственные должности членами ОСГО, в том числе за конкурсом на должность статс-секретарей.
- Пересмотреть методологию отбора на высшие государственные должности в части формирования вопросов на тесты и практическое задание с учетом не только знаний кандидатов, но и их способностей и компетенции.
- Пересмотреть порядок отбора на вакантные должности, исключив фактор субъективизма, перевести весь отбор в электронный формат.
- Пересмотреть положение об АКК, включающие вопросы прозрачности и беспристрастности, механизма учета мнения внешних экспертов и наблюдателей.
- Включить в оценку деятельности руководителей, их заместителей и статс-секретарей государственных органов оценку со стороны ОСГО. Результаты оценок деятельности руководителей, их заместителей и статс-секретарей государственных органов в обязательном порядке публиковать в открытом доступе.

Обзор ситуации

14.1. В действующем законодательстве о государственной службе[43] дается определение политическим и административным должностям по принципу назначения (избрания): политические должности назначаются без прохождения конкурса, административные должности назначаются через конкурс. Более конкретное отнесение той или иной должности к политической или административной указано в Реестре государственных должностей[44]. Стоит отметить, что принятый 26 июня 2013 года Реестр государственных должностей увеличил количество политических должностей, поскольку должности инспекторов, главных экспертов, экспертов Аппарата Правительства и Аппарата Жогорку Кенеша переведены из категории административных в политические должности.

В 2013 году в стратегических документах[45] намечены реформы в сфере совершенствования кадровой политики с внедрением антикоррупционных механизмов.

В целях реализации вышеуказанных стратегических документов Правительством в 2014 году разработан проект Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»[46], который:

- уточняет определение политических и административных должностей, устанавливая критерии отнесения их по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям;
- предусматривает сокращение количества политических должностей путем переведения определенной категории политических должностей[47] в категорию административных должностей, при этом определяет для них внеконкурсный порядок поступления на государственную службу;
- предусматривает одним из приоритетов в деятельности статс-секретаря, высшей административной должности, формирование и реализацию стратегии развития государственного органа.

---

43 Закон «О государственной службе».

44 Указ Президента «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики и Реестра муниципальных должностей Кыргызской Республики» от 26 июня 2013 года УП № 145

45 Указ Президента «О Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 годы» от 21 января 2013 года УП N 11 (глава 2, параграф 2.5), Указ Президента «О Государственной стратегии антикоррупционной политики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года УП N 26, Постановление Правительства «Об утверждении Программы и Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы» от 30 августа 2012 года N 596

46 Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» направлен на подпись Президенту 30 апреля 2016 года.

47 должности назначение (избрание), которых производиться Президентом, Жогорку Кенешем, Торага Жогорку Кенеша, Премьер-министром, руководителями аппаратов Президента, Жогорку Кенеша, Правительства, государственных органов, в функции которых входят материально-технические и иное обеспечение деятельности Президента, Жогорку Кенеша, Правительства (Статья 24 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»)

В апреле 2016 года данный закон принят Жогорку Кенешем и направлен на подпись Президенту[48].

Участниками ФГД и глубинного интервью отмечено, что политизация государственной службы остается на прежнем уровне. В отношении института статс-секретарей, представители ГО отметили, что присутствует зависимость статс-секретарей от руководителей государственных органов, а также отсутствует четкое разграничение полномочий статс-секретаря и руководителя государственного органа, что зачастую ведет к конфликту между статс-секретарем и руководителем государственного органа. Экспертами отмечена необходимость усиления роли статс-секретарей, законодательного наделения его независимыми полномочиями, при этом ограничив его участие в политике государственного органа.

14.2. В настоящее время отбор на замещение вакантной высшей административной должности (статс-секретаря) осуществляется Советом по государственной службе (далее - Совет) на конкурсной основе. Кандидаты рассматриваются и рекомендуются Советом с учетом их профессиональных и личностных качеств, наличия соответствующего стажа и навыков управленческой деятельности с согласия руководителя государственного органа[49]. Конкурс объявляется и проводится Государственной Кадровой Службой (далее ГКС) в порядке, установленном законодательством[50], с учетом особенностей, предусмотренных Положением о статс-секретаре государственного органа[51].

В ходе конкурса на статс-секретаря, конкурсант проходит:

- компьютерное тестирование,
- практическое задание и эссе,
- тестирование на полиграфе[52],
- собеседование с членами Совета.

Для согласования представленной кандидатуры к назначению на должность статс-секретаря на заседание Совета приглашается руководитель соответствующего государственного органа.

Участники ФГД и глубинного интервью отметили, что назначение статс-секретаря зависит от интересов руководителя государственного органа:

> *Если даже какой-то кандидат проходит по конкурсу, то министр все равно своего человека лоббирует, даже доходит до конфликта с ГКС.*

В этой связи представителями ГО предложено исключить полностью фактор субъективизма, т.е. весь процесс должен проходить в электронной форме, а также исключить согласие руководителя государственного органа при назначении статс-секретаря. Также отмечена необходимость включения в состав комиссии по отбору статс-секретарей представителей ГО.

Таким образом, усовершенствование системы отбора кадров на высшие государственные должности остается невыполненной и актуальной.

14.3. Для проведения конкурса на вакантную административную государственную должность приказом руководителя государственного органа создается аттестационно-конкурсная комиссия (далее - АКК)[53]. В состав АКК в обязательном порядке должны входить представители ГО соответствующей отраслевой направленности, а также для проведения проверки специальных профессиональных знаний в

48 http://kenesh.kg/lawprojects/lps.aspx?view=projectinfo&id=266607

49 Статья 14 Закона «О государственной службе»

50 Временное положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства от 29 ноября 2011 года № 741

51 Положение о статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Совета по государственной службе от 10 декабря 2004 года N 4

52 Указ Президента «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» от 27 августа 2010 года УП N 146

53 Временное положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы утвержденное постановлением Правительства от 29 ноября 2011 года № 741

специализированных видах деятельности АКК могут привлекаться независимые эксперты, выводы которых оформляются протоколом.

Законодательством предусмотрено, что члены ОСГО вправе принимать участие в качестве наблюдателей в работе конкурсных комиссий государственных органов[54]. Однако, порядок наблюдения за конкурсом и права членов ОСГО не регламентированы[55]. В открытых источниках отсутствует информация о составах АКК.

Участники ФГД и глубинного интервью отметили, что законодательно прописаны процедуры прозрачного проведения конкурсов, однако на практике они реализуются формально. Несмотря на включение в состав АКК внешних экспертов, уровень прозрачности и беспристрастности остается на низком уровне. В целом, респонденты отметили наличие коррупционной составляющей и субъективизма при проведении собеседования кандидатов на вакантные должности. Так, если при проведении электронного теста исключается фактор влияния на результаты, то на собеседовании имеет место «проталкивание своих людей».

14.4. Действующее законодательство о государственной службе[56] предусматривает, что по итогам аттестации государственный служащий может быть рекомендован для включения во внутренний резерв кадров, что позволяет пройти по внутреннему конкурсу на вышестоящую должность.

В 2013 году в целях создания системы критериев оценки государственных служащих Правительством принято Положение[57], действие которого направлено на повышение результативности деятельности государственных и муниципальных служащих путем систематической и объективной оценки их деятельности и распространяется на всех служащих, занимающих административные должности.

Результаты оценки деятельности согласно данного Положения учитываются при:

- установлении шагов (коэффициентов) в сетке оплаты труда,
- проведении аттестации служащих,
- выработке рекомендаций по повышению квалификации.

Направленный на подпись Президенту и принятый Жогорку Кенешем Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» предусматривает введение следующих положений[58]:

- усиление роли служб управления персоналом, в том числе в вопросах обучения кадров, оценки и карьерного планирования,
- установление взаимосвязи между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией,
- вводится понятие карьерного планирования, которое подразумевает наличие устойчивой системы, обеспечивающей продвижение по службе на основе личного вклада, профессионализма и достигнутых результатов,
- обучение является обязательным условием карьерного продвижения и должно проводиться до занятия должности либо в течение трех месяцев после назначения на должность,
- оценка деятельности служащих, представляющая собой определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, ОМСУ,
- мотивация служащего, представляющая собой как материальную, так и нематериальную мотивацию,

54 Закон «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74

55 Письмо ГКС от 11.04.2016 года № 16-3-09/1310.

56 Временное положение о порядке формирования и функционирования внутреннего резерва кадров государственного органа, утвержденное постановлением Правительства от 29 ноября 2011 года N 741

57 Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных и муниципальных служащих с использованием ключевых показателей эффективности, утвержденное постановлением Правительства «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих на 2013-2020 годы» от 28 июня 2013 года № 383

58 Справка обоснования к проекту Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»

- выстраивается единая взаимосвязь результатов деятельности, оценки и системы продвижения служащего на основе заслуг.

Участники ФГД и глубинного интервью слабо осведомлены о предлагаемых изменениях в законодательство о государственной службе в части внедрения оценки деятельности государственных служащих. Отдельные представители ГО отметили, что данная оценка, в большей степени, проводится на основе субъективного мнения руководителя и является формальным, в связи с его занятостью.

Таким образом, создана система критериев оценки для служебного продвижения на основе личных профессиональных достоинств. Система служебного продвижения для мотивации государственных служащих предусмотрена вышеуказанным законом, который планируется подписать до конца мая 2016 года.

14.5. Национальный и внутренний резерв кадров - это группа специально сформированных кандидатов на замещение административных государственных должностей государственной службы.

7 мая 2014 года на заседании парламентского комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству заместитель главы ГКС Олег Тарбинский заявил «В национальный резерв кадров Кыргызстана включено всего 18 человек, и это далеко не элита». Он признался, что резервом никто не пользуется, хотя создавался он с благими целями. «Он изначально был неправильно спроецирован, поэтому неэффективен. По идее, в национальном резерве должна была фиксироваться элита, чтобы при наличии вакансий можно было назначать их на хорошие посты. А на деле туда входят все те, кто прошел конкурсный отбор, то есть все подряд», - добавил он. (публикация 7/04/15 16:16, Бишкек – ИА «24.kg»,).

В целях реализации рекомендации принятый Жогорку Кенешем и направленный на подпись Президенту 30 апреля 2016 года Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» пересматривает действующую систему формирования Национального и внутреннего резерва кадров, которая предусматривает формирование Национального резерва кадров из кандидатов на главные и высшие административные должности. При этом предлагается формирование Национального резерва кадров ГКС посредством проведения конкурсов среди:

- служащих, претендующих на служебное продвижение,
- служащих, по представлению руководителя государственного органа, ОМСУ по результатам оценки,
- других граждан, соответствующих квалификационным требованиям.

Внутренний резерв кадров предусматривается формировать из кандидатов на младшие, старшие и главные должности. При этом внутренний резерв кадров будет формироваться руководителем государственного органа и состоять из:

- служащих, занимающих административные должности в данном органе, рекомендованных по результатам оценки,
- служащих, освобожденных от должности в связи с реорганизацией органа, сокращением штата, продолжительной нетрудоспособностью по состоянию здоровья,
- служащих, а также других лиц, участвовавших в конкурсе на замещение вакантной должности, показавших высокие результаты, но не рекомендованных к назначению.

Участники ФГД и глубинного интервью относительно инициатив, связанных с формированием Национального и внутреннего резервов, дали положительную оценку, при этом отметили неэффективное использование данного инструмента. Также рекомендовано четко расписать механизм формирования и использования данных резервов.

7. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 15

15.1. Провести сравнительное исследование уровней заработной платы государственных служащих, работающих в различных государственных органах, и лиц, занятых в частном секторе, а также исследование того, какую долю заработка государственных служащих составляет его фиксированная часть (должностной оклад), а какую надбавки.

15.2. На основании результатов этих исследований пересмотреть систему оплаты труда государственных служащих, обеспечив последним достойное вознаграждение за их труд, а также прозрачность и равенство оплаты труда всех служащих, выполняющих аналогичные обязанности во всех отраслях государственной службы.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

15.1. Исследование системы оплаты труда государственным служащим проведено (хотя в открытых источниках оно отсутствует). Проведенное исследование стало основой правовых изменений в системе оплаты труда государственным служащим.

Что осталось невыполненным?

15.2. Практическая реализация реформирования системы оплаты труда государственных служащих слабая и остается актуальной в связи с незавершенностью.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Реформу оплаты труда государственных служащих необходимо проводить в комплексе с реформой по УГФ, проводимой Правительством при поддержке международных партнеров по развитию. Реформа оплаты труда должна быть основана на функциональном анализе Правительства с применением подходов, основанных на программном бюджетировании, на основании которого необходимо оптимизировать структуру государственного аппарата.

Обзор ситуации

Уровень оплаты труда в государственном секторе рассматривается как один из возможных факторов, ведущих к коррупции[59]. Всемирный Банк, также как и другие международные организации, в целях усиления государственного управления и противодействия коррупции рекомендует проведение реформ оплаты труда государственных служащих.[60] В частности, как отмечает Всемирный Банк, существующая структура оплаты труда государственных служащих в Кыргызстане не соответствует положительной практике международного уровня.[61]

15.1. По информации ГКС, проведено сравнительное исследование[62] по оплате труда государственных служащих, по результатам которого в июне 2013 года Правительство принимает ряд документов[63], которые унифицировали подход по начислению заработных плат государственных и муниципальных служащих вместе с утверждением реестров их должностей. Кроме того, правительство утвердило Программу совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих на 2013-2020

59 Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them. Evidence paper on corruption. DFID, 2015.

60 Strengthening Governance: Tackling corruption. The World Bank Group's updated Strategy and Implementation Plan. 2013

61 Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике. Всемирный Банк. 2014 г.

62 http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=764%3A2012-03-27-11-09-24&lang=ky

63 Указ Президента «Об утверждении Реестра государственных должностей и Реестра муниципальных должностей Кыргызской Республики» № 145 от 26 июня 2013 года, Постановление Правительства № 384 от 28 июня 2013 года «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики»

годы[64]. Реформирование оплаты труда[65] предполагается провести в два этапа: I этап - на 2013-2016 годы; II этап - на 2017-2020 годы. В долгосрочной перспективе также предусматривается долю должностного оклада максимально приблизить к 80 процентам от общей заработной платы.

Всемирный Банк в своем обзоре отметил, что принятая программа Правительства соответствует положительному опыту международного уровня касательно систем оплаты труда государственных служащих, поскольку она в значительной степени повышает уровень справедливости и прозрачности в системе оплаты труда государственных служащих[66].

Таким образом, вышеупомянутое проведенное исследование стало основой правовых изменений в системе оплаты труда государственным служащим.

15.2. Однако практическая реализация реформирования системы оплаты труда государственных служащих остается слабой. В отчете Правительства[67] по реализации пункта, касающегося повышения заработных плат государственных служащим, отмечается, что причинами неисполнения данного пункта являются бюджетные ограничения. В итоговом отчете[68] по реализации указанного пункта говорится, что запущен процесс поэтапного повышения заработной платы государственных и муниципальных служащих.

Данный факт также подтверждается Всемирным Банком, который отмечает, что фискальное пространство для реформирования системы оплаты труда государственных служащих остается довольно ограниченным из-за существующих макроэкономических ограничений[69].

Ниже приводится мнение представителей гражданского сектора по результатам ФГД и глубинного интервью:

- информация о тарифной сетке заработной платы государственных служащих открыта;
- заработные платы государственных служащих, выполняющих схожие функциональные обязанности в разных министерствах, могут отличаться;
- основной причиной низких заработных плат в государственном секторе является не нехватка бюджетных средств, а их неэффективное использование;
- другой причиной низких заработных плат государственных служащих является «раздутый» государственный аппарат.

Таким образом, представители ГО пришли к заключению, что оптимизация штата и эффективное расходование средств бюджета позволит увеличить заработную плату государственных служащих и сократить разрыв заработных плат с частным сектором.

Практическая реализация реформирования системы оплаты труда государственных служащих не завершена и остается актуальной.

64 Постановление Правительства № 383 от 28 июня 2013 года

65 Программа совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы утверждена постановлением Правительства от 28 июня 2013 года № 383

66 Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике. Всемирный Банк. 2014г.

67 Сводный отчет о ходе реализации Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденного постановлением Правительства № 596 от 30 августа 2012 года, по итогам 2013 года.

68 Итоговый отчет по реализации государственными органами Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденного постановлением Правительства № 596 от 30 августа 2012 года.

69 Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике. Всемирный Банк. 2014г.

8. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 16

16.1. Усовершенствовать определение понятия «конфликт интересов», содержащееся в законе «О государственной службе». Создать действенный механизм управления и контроля за соблюдением положений о предотвращении конфликта интересов посредством введения требования декларирования публичных и частных интересов и усиления роли начальников и глав ведомств в проведении контроля над ними.

16.2. Реформировать систему декларирования имущества и доходов государственных служащих, а именно:

16.2.1. ввести действенные санкции за неподачу декларации об имуществе и доходах, а также за предоставление заведомо ложных или неполных сведений;

16.2.2. рассмотреть вопрос о введении механизма проверки сведений, содержащихся в декларациях;

16.2.3. упорядочить правила касательно обнародования сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, ввести единые требования в отношении информации, подлежащей и не подлежащей раскрытию, обеспечив обязательное опубликование на сайте Государственной кадровой службы сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах лиц, занимающих политические государственные должности, специальные государственные должности и высшие административные государственные должности;

16.2.4. создать четкие механизмы передачи сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, в правоохранительные органы.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

16.1. Подготовлен законопроект «О конфликте интересов», который усовершенствует понятие конфликта интересов, предусматривает механизм подачи деклараций должностными лицами о частных интересах и более подробно описывает роль руководителей по управлению конфликтом интересов. Законопроект принят Жогорку Кенешем в первом чтении и находится на доработке.

16.2.1. Действующим законодательством предусмотрены санкции за неподачу или подачу заведомо ложных и неполных данных в декларациях о доходах и имуществе должностных лиц.

16.2.2. Внесены поправки в части изучения сведений, указанных в декларациях о доходах и имуществе должностных лиц, в качестве объекта декларирования внесены и расходы должностных лиц и их родственников.

16.2.3. Внесены поправки в законодательство, определяющие перечень сведений в декларации, подлежащих обнародованию, и сведений, опубликование которых запрещено.

16.2.4. Действующая правовая база предусматривает передачу информации, содержащейся в декларации, на основании письменного запроса правоохранительных органов по возбужденным уголовным делам, в рамках судебного разбирательства.

Что осталось невыполненным?

16.1. Не создан действенный механизм управления и контроля за соблюдением положений о предотвращении конфликта интересов

16.2.1. Отсутствует анализ применения санкций по результатам проведения проверок по декларациям о доходах и имуществе должностных лиц, что не дает возможности оценить практическое применение санкций за неподачу деклараций об имуществе и доходах, а также за предоставление ложных или неполных данных.

16.2.4. Отсутствует механизм передачи сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, в правоохранительные органы.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Внедрить четкие и понятные механизмы проверки сведений, содержащихся в декларациях об имуществе государственных служащих с привлечением представителей ГО:
  - Предусмотреть прямую ответственность уполномоченных по проверке сведений в декларациях государственных органов и должностных лиц, за качество и своевременность проверки,
  - Ввести в законодательство обязанность ГКС по обязательному опубликованию ежегодного отчета о результатах проверки достоверности сведений в декларациях об имуществе должностных лиц.
- Усилить работу по привлечению к ответственности должностных лиц, не сдавших декларации, либо сдавших несвоевременно или сдавших в неполном объеме, либо отразивших недостоверные сведения. Ввести норму об обязательной публикации информации об указанных лицах и принятых к ним мерах.
- Создать четкие механизмы передачи сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, в правоохранительные органы на основе проверки достоверности и полноты сведений, указанных в декларации.

Обзор ситуации

16.1. Профессиональная добросовестность при принятии решений в государственном секторе может быть подорвана продвижением частных интересов должностных лиц. Современный подход к политике предотвращения конфликта интересов нацелен на достижение баланса путем определения рисков, запрещения неприемлемых форм продвижения частных интересов, повышения осведомленности об условиях, при которых могут появиться конфликты, и внедрения эффективных процедур для разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов[70].

Вопросы конфликта интересов должностных лиц регламентируются более 20 законами и несколькими правительственными актами. В отдельных НПА[71] заложены процедуры и возможности руководителями разрешения конфликта интересов на государственной службе.

В целях унификации процедур и правил управления конфликтом интересов, Министерством экономики разработан проект закона «О конфликте интересов», который 13 января 2016 года одобрен Жогорку Кенешем в первом чтении. По результатам первого чтения профильный Комитет Жогорку Кенеша создал рабочую группу для его доработки.

Проект закона «О конфликте интересов» усовершенствует понятие «конфликт интересов», вводит обязательное формирование и обнародование деклараций о личных интересах должностных лиц и более подробно прописывает роль руководителей ведомств в разрешении конфликта интересов.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что на сегодняшний день существует механизм предотвращения конфликта интересов на государственной службе, однако он находится на формальном уровне. «Конфликт интересов - это фундамент, на котором строится коррупция», - заметил респондент. Для снижения негативного влияния данного фактора необходимо проводить информационную кампанию и «начинать с малого, прежде всего, разъяснять, что такое конфликт интересов». Второй момент – нужно создавать механизм разрешения таких конфликтов, когда они уже выявлены.

16.2. Проведение декларационной кампании для должностных лиц необходимо для (1) повышения прозрачности и доверия граждан государственному сектору путем раскрытия информации о доходах и имуществе политиков и государственных служащих, (2) содействия руководителям государственных органов в предотвращении и разрешении конфликта интересов среди их подчиненных для продвижения принципов профессиональной добросовестности и (3) мониторинга материального положения политиков и государственных служащих для предотвращения незаконного обогащения и незаконных действий, а также ложных обвинений путем предоставления дополнительных доказательств[72].

---

70 http://www.oecd.org/corruption/ethics/managingconflictofinterestinthepublicservice.htm

71 Законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе».

72 OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en.

16.2.1. Действующее законодательство за непредставление деклараций об имуществе, доходах и расходах или представление заведомо недостоверных или неполных данных должностными лицами предусматривает дисциплинарную (освобождение от должности, прекращение службы)[73], административную[74]и уголовную[75] ответственность. Однако, по мнению участников ФГД, привлечение к ответственности должностных лиц по данным видам нарушений остается на декларативно-формальном уровне.

«А нет ответственности за нарушение. Я могу, что хочешь написать, никто не проверит. И мне ничего не сделают».

На запрос о числе государственных и муниципальных служащих, привлеченных к ответственности за непредставление декларации о доходах и имуществе, а также за предоставление ложных или неполных сведений, ГКС не предоставил информацию.

16.2.2. Поправки в законодательство[76] предусматривают, что ГКС наделяется полномочиями по:

- Изучению и уточнению сведений, указанных в декларации, для проведения анализа на предмет достоверности и полноты сведений, указанных в декларации,
- Направлению соответствующей информации руководству страны, органам прокуратуры в случае установления неполных и/или недостоверных сведений в декларации.

По информации ГКС, порядок проверки достоверности и полноты сведений, указанных в декларациях, определен Правительством[77]. Создана межведомственная комиссия по изучению заключений по результатам полного анализа деклараций. Порядок обмена информацией между уполномоченными государственными органами при проведении анализа на предмет достоверности и полноты сведений, указанных в декларации, утвержден межведомственными приказом. В настоящее время проводится проверка деклараций служащих за 2014 год.

Эксперт глубинного интервью отметил, что на сегодняшний день декларационная кампания не является эффективным инструментом снижения риска конфликта интересов, в первую очередь, из-за отсутствия проверки информации, указанной в декларации

Когда нет механизма по проверке декларации, то сама декларационная кампания не работает. … Кстати говоря, это один из самых главных элементов антикоррупционной борьбы. И если он не работает, то сложно ожидать чего-то большего.

Также он отметил, что в действующем законодательстве не прописаны четкие и детальные механизмы по проверке достоверности и полноты сведений в декларациях.

73 Статья 83 Трудового кодекса, П. б-1 части 1 статьи 31 закона КР «О государственной службе», статья 33 закона КР «О муниципальной службе», статья 15 закона КР «О местной государственной администрации»

74 Статья 400-3 Кодекса об административной ответственности

75 Статья 211 Уголовного кодекса

76 Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»» от 20 июля 2015 года № 177.

77 Постановление Правительства «О вопросах декларирования, публикации и анализа сведений о доходах, имуществе и обязательствах государственного служащего, а также его близких родственников» от 25 декабря 2012 года № 855.

«На самом деле детально процедуры не прописаны. В законе пишется, что Правительство определяет порядок проверки. Но если шире взглянуть, то Генеральная прокуратура и ГКС ответственны за это. Я знаю, что при ГКС сейчас есть межведомственная комиссия, которая…. Я даже их спрашивал у них, «Вы проводите проверки?»,- они сказали, что, да проводят. Дальше что происходит? Они собирают материал, вот этот собранный материал они передают Генеральной прокуратуре, и Генеральная прокуратура спускает на тормозах это все. И не понятно, что с этим происходит. То есть, они говорят: «Мы не можем дальше как-то двигаться». На самом деле процедуру эту хорошо можно четко прописать, но видимо никто этим не хочет детально заниматься, поэтому дело стоит на месте».

Параллельно, представителями ГО поднимаются инициативы по проверке достоверности и полноты сведений, указанных в декларациях служащих[78].

16.2.3. В части публикации деклараций были внесены уточнения, что ГКС «публикует сводные сведения о доходах, расходах и имуществе лиц, замещающих политические, специальные и административные должности, а также их близких родственников, за исключением лиц, замещающих административные государственные должности, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности[79]», не подлежат также разглашению и опубликованию сведения:

- о местожительстве, номере телефона и другие сведения, касающиеся средств осуществления личных контактов с декларантом и его близкими родственниками,
- о местонахождении имущества, указанного в декларации.

Последние поправки[80] в Закон «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности» (далее закон о декларировании), внесены в части обязательства должностных лиц декларировать сведения о своих и родственниках и не только в части доходов и имущества, но и декларировать расходы, с указанием источников происхождения доходов и расходов[81].

16.2.4. В соответствии с действующим законодательством[82], конфиденциальная информация, содержащаяся в декларации, предоставляется правоохранительным органам по возбужденным уголовным делам на основании письменного запроса. Однако, в открытых источниках отсутствует информация по дальнейшей работе в части внедрения четкого механизма передачи сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, в правоохранительные органы.

78 https://www.facebook.com/onbirinchikanal/videos/1607084622952023/?fref=nf

79 Статья 6 Закона «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности»

80 Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» от 20 июля 2015 года № 177

81 Требование по необходимости декларировать имущество и доходы государственных служащих также содержатся в Законе «О государственной службе», постановлении Правительства от 25 декабря 2012года № 855 «О вопросах декларирования, публикации и анализа сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников».

82 Положение «О порядке декларирования и публикации сведений о доходах, имуществе и обязательствах государственного служащего, а также его близких родственников», постановление Правительства от 25 декабря 2012 года № 855.

9. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 17

Опубликовать декларации доходов и имущества высших должностных лиц (Интернет или масс-медиа).

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

Приняты поправки в законодательство, расширяющие круг должностных лиц, чьи декларации должны быть опубликованы на веб-сайте и бюллетене ГКС.

Декларации должностных лиц опубликованы на официальном веб-сайте ГКС (www.mkk.gov.kg).

Информация из деклараций используется СМИ и пользователями.

Что осталось невыполненным?

Сведения из деклараций не всех лиц, определенных законодательством, опубликованы на официальном веб-сайте ГКС (www.mkk.gov.kg).

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Обеспечить публикацию сведений из деклараций всех лиц, определенных законодательством.
- Усовершенствовать интерфейс веб страницы ГКС, где размещаются сведения из деклараций, включая возможности поименного поиска, размещения аналитической информации, информации о проверке сведений и принятых мерах в отношении декларантов, предоставивших неточные и неполные данные.

Обзор ситуации

В странах Восточной Европы и Центральной Азии формы предоставления информации из деклараций должностных лиц варьируются. При этом форма электронного предоставления информации доминирует [83].

Вопрос разглашения и опубликования деклараций регламентирован рядом НПА[84]. В июле 2015 года в законодательство внесены поправки, согласно которым:

- Расширен круг должностных лиц, чьи декларации должны быть опубликованы,
- Установлена обязательная публикация сводных сведений о доходах, расходах и имуществе лиц в официальном бюллетене и на официальном сайте ГКС[85].

В ходе обзора деклараций должностных лиц за 2014 год, доступных на официальном веб-сайте ГКС (www.mkk.gov.kg), выяснено следующее:

- Наличие информации о доходах и имуществе лиц, указанных в законодательстве,
- Информация об отдельных категориях лиц, указанных в законодательстве, отсутствует. В частности, отсутствуют данные в отношении прокуроров областей, городов Бишкек, Ош, прокуроров специализированных прокуратур и районных прокуроров; руководителей местных уполномоченных органов в сфере таможенного дела и уполномоченных налоговых органов; руководителей местных органов финансовой полиции, за исключением руководства[86].

---

83 OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en

84 Законы «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» от 7 августа 2004 года № 108 и «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114, постановление Правительства от 25 декабря 2012 года № 855 «О вопросах декларирования, публикации и анализа сведений о доходах, имуществе и обязательствах государственного служащего, а также его близких родственников».

85 Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»» от 20 июля 2015 года № 177.

86 Вместе с тем, необходимо отметить, что определенная информация по указанным лицам за предыдущие годы размещена на веб-сайте Государственной кадровой службы.

Информация, размещенная на веб-сайте ГКС, используется информационными агентствами для составления различных рейтингов по видам деятельности[87], с последующим обсуждением на форумах[88]. Информация из деклараций также используется правоохранительными органами при расследовании уголовных дел[89].

В ходе ФГД и глубинного интервью представители ГО положительно оценили публикацию в интернете и использование сведений из деклараций должностных лиц. При этом были высказаны замечания в отношении:

- Организации сайта и самой подачи информации на сайте ГКС,
- Представления информации не по всем должностным лицам,
- Отсутствия контроля за полнотой и достоверностью публикуемых сведений.

10. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 18

Ввести эффективную систему защиты разоблачителей (служащих, сообщающих о фактах коррупции) от произвольного увольнения со службы и притеснений.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

Разработан и вынесен на обсуждение законопроект «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях».

Что осталось невыполненным?

Не введена система эффективной защиты разоблачителей от увольнений и притеснений на службе.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация не выполнена.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

Доработать и обеспечить исполнение закона о защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, на основе международного опыта и с учетом предложений ГО (обязанность чиновника докладывать о фактах коррупции, гарантии личной и профессиональной безопасности разоблачителю, право обвиняемого чиновника объясниться по своему случаю, независимые комиссии при рассмотрении случаев разоблачений, повышение осведомленности и потенциала государственных чиновников, внедрение механизмов информирования и принципа презумпции виновности для должностных служащих).

Обзор ситуации

Как указывает ОЭСР в своем исследовании по защите разоблачителей[90], риск коррупции значительно усиливается в условиях, когда не поддерживается и не защищена система информирования о правонарушениях. Защита разоблачителей из государственного сектора обеспечивает информирование о пассивном взяточничестве, а также о неправомерном использовании государственных средств, мошенничестве и других формах коррупции. Поощрение разоблачительства, в частности, путем обеспечения эффективной правовой защиты и обеспечения четких процедур информирования позволяет властям следить за соблюдением антикоррупционных законов и следить за их нарушениями

Правительством предусмотрены меры по разработке законопроекта о защите разоблачителей и определении уполномоченного государственного органа, ответственного за мониторинг, выявление,

87 http://www.ca-portal.ru/article:4008

88 http://diesel.elcat.kg/index.php?showtopic=22946230

89 http://kloop.kg/blog/2015/10/14/gknb-eks-zamministra-oborony-skryl-informatsiyu-o-dohodah-semi/

90 G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection Of Whistleblowers. Study On Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices And Guiding Principles For Legislation. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf

предупреждение и обеспечение защиты разоблачителей до декабря 2015 года[91]. Информация об исполнении данных мер Правительством не доступна.

Параллельно, депутатами Жогорку Кенеша разработан и вынесен на обсуждение законопроект «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»[92], предусматривающий следующие меры в отношении лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях:

- Защита от неправомерного увольнения, привлечения к дисциплинарной ответственности и иных нарушений прав и законных интересов,
- Защита родственников и близких,
- Обеспечение конфиденциальности сведений,
- Предоставление бесплатной юридической помощи.

Также предусмотрены материальное вознаграждение и меры реагирования со стороны государственных органов в случае обращения разоблачителей.

По информации отдельных экспертов[93] и результатов ФГД, продвижение внутренних разоблачений в государственном секторе осложнено следующими факторами:

- Государственная система выстроена таким образом, что она не может защитить разоблачителей;
- При сообщении о коррупции, разоблачитель будет вынужден участвовать в уголовных расследованиях и судебных заседаниях;
- Даже при обнаружении и вскрытии фактов коррупции судебная система может оправдать коррупционеров, либо дело не доходит до суда;
- Слабая работа горячих линий и анонимных писем в государственных органах;
- Отсутствие финансовых фондов для материального вознаграждения разоблачителей;
- Недостаточный уровень сознания населения и государственных чиновников, в частности, разоблачительство воспринимается как неправильное явление.

В ходе глубинного интервью определены следующие аспекты, которые должны быть предусмотрены в системе защиты разоблачителей:

- Обязанность чиновника докладывать о фактах коррупции,
- Гарантии личной и профессиональной безопасности чиновнику, защита от притеснений,
- Обратная связь, то есть чиновник, на которого докладывают, также должен иметь возможность объясниться по данному делу,
- Привлечение внешних независимых экспертов для обеспечения объективности и прозрачности при рассмотрении случаев разоблачения.

На данный момент эффективная система защиты разоблачителей отсутствует. Действующее законодательство содержит только общие рамки для защиты свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства[94] и отдельную норму о том, что информация о разоблачителе является тайной[95].

---

91 Пункт 9 Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы, утвержденного постановлением Правительства от 30 марта 2015 года № 170.

92 http://kenesh.kg/RU/Articles/33503-Na_obshhestvennoe_obsuzhdenie_20_yanvarya_2016_goda_vynositsya_proekt_zakon_Kyrgyzskoj_Respubliki_O_zashhite_lic_soobshhivshix_o_korrupcionnyx_pravonarusheniyax.aspx

93 https://blueprintforfreespeech.net/document/kyrgyzstan.

94 Закон «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170 и постановление Правительства от 10 января 2014 года № 12 «Об утверждении государственной программы обеспечения безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2016 годы».

95 Статья 9 Закона «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153.

11. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 19

19.1. Завершить реформу антикоррупционной экспертизы правовых актов и обеспечить ее реализацию на практике

19.2. Обеспечить надлежащую оценку регулятивного воздействия перед принятием нового законодательства (как минимум наиболее важных законов – указать их категории в нормативных актах)

19.3. Обеспечить регулярную публикацию результатов экспертизы и оценки регулятивного воздействия

19.4. Обеспечить максимально возможную стабильность законодательства, в интересах бизнеса

19.5. Содействовать развитию и внедрять современные инструменты электронного правительства, с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

19.1. и 19.2. План мероприятий Правительства по реализации ГСАП предусматривает соответствующие реформы и улучшения АЭ и АРВ. Республика находится в начале процесса создания устойчивой и предсказуемой законодательной среды для бизнеса с использованием инструментария АЭ и АРВ.

19.5. Внедряются инструменты «электронного правительства»: появляются необходимые институты, приняты Программа Правительства по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах и Плана мероприятий.

Что осталось невыполненным?

19.1. и 19.2. Нет прогресса в части реформы АЭ и обеспечения АРВ.

19.3. В открытом доступе не всегда публикуются материалы проведенных АЭ и АРВ.

19.4. Стабильность законодательства в интересах бизнеса не обеспечена полностью.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Разработать типовой регламент, описывающий правила разработки НПА государственными органами с обязательным проведением АРВ, АЭ и других экспертиз. Регламент должен предусматривать опубликование результатов АРВ, АЭ и других экспертиз в составе пакета сопроводительных документов к НПА уже на стадии обсуждения на сайтах инициирующего государственного органа и Правительства. Не выполнение данных условий, а также некачественные АРВ, АЭ и экспертизы должны означать автоматический возврат НПА на доработку.
- В рамках межведомственной рабочей группы по инвентаризации НПА проводить антикоррупционную и другие экспертизы в отношении действующих НПА. Продолжить работу по оптимизации НПА, регулирующих предпринимательскую деятельность, в рамках проекта «Системный анализ регулирования».
- По внедрению инструментов электронного правительства необходимо активизировать выполнение практических мероприятий (разработка программного обеспечения, интеграция баз данных государственных органов, обучение государственных служащих и населения).

Обзор ситуации

19.1. Антикоррупционная экспертиза НПА проводится для выявления и устранения в них коррупциогенных факторов, дающих государственным органам и должностным лицам необоснованно широкие пределы для принятия решений или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Проведение антикоррупционной экспертизы (далее АЭ) законопроектов устанавливается Законами «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»[96] (2009 г.) и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»[97] (2011 г.). АЭ проводятся по соответствующим стандартам[98] и инструкции[99]. Законодательством установлено, что АЭ обязательна в случаях, когда законопроект затрагивает вопросы конституционных прав гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственные доходы и бюджет, борьба с правонарушениями, регулирование предпринимательской деятельности, урегулирование полномочий государственных органов и должностных лиц.

Недостаток современной АЭ заключается в том, что она не предусматривает проведение экспертизы действующих НПА, несмотря на то, что в НСУР, было сформулировано направление реформы АЭ: обеспечение обязательного проведения антикоррупционной экспертизы действующих и разрабатываемых законов, нормативных правовых актов, а также, системный пересмотр действующего законодательства на предмет коррупциогенности,

Планом мероприятий государственных органов по выполнению ГСАП[100] было намечено к июню 2015 года внедрить обязательное проведение АЭ проектов НПА, а также антикоррупционную инвентаризацию действующих правовых актов.

Для реализации данных мероприятий Правительством внесен на рассмотрение Жогорку Кенеша проект Закона[101], предусматривающий:

- Обязательное проведение государственными органами инвентаризации НПА, находящихся в их компетенции,
- Разработку и утверждение Типовой методики проведения правозащитной и АЭ,
- Уполномочение органов прокуратуры на проведение АЭ НПА государственных органов и ОМСУ.

Данный законопроект возвращен Жогорку Кенешем на доработку.

Участники ФГД в отношении АЭ утверждают, что не видят результатов реформы АЭ, отмечая формальный характер проведения экспертизы.

19.2. Наряду с АЭ фактором создания стабильных условий для бизнеса является проведение анализа регулятивного воздействия НПА на деятельность субъектов предпринимательства (далее АРВ)[102]. Целями АРВ являются упорядочение и оптимизация сферы государственного регулирования предпринимательской деятельности, устранение административных препятствий и ограничений в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Действующая методика АРВ утверждена Правительством в 2014 году[103] и предполагает проведение анализа рисков, экономической, правовой и АЭ, и анализа воздействия на конкуренцию при разработке НПА, с последующим мониторингом результативности его применения. Все этапы АРВ проводятся с участием представителей бизнеса.

Несмотря на наличие методики и нормативно установленной обязательности АРВ для проектов НПА, практика анализа неполноценно внедрена в государственных органах: по данным Министерства

96 Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241

97 Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223

98 Постановление ЖК КР «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР» от 18 января 2008 года № 75-IV

99 Утверждена Постановлением Правительства «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2010 года N 319

100 Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы». Пункт V.16.

101 Проект Закона «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты» (законы «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «О противодействии коррупции», «О прокуратуре Кыргызской Республики»)

102 Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241

103 Постановление Правительства «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 30 сентября 2014 года № 559.

экономики в 2015 году проведено 84 АРВ. При этом качество анализа низкое. Наиболее серьезные проблемы АРВ в 2015 году[104]:

- неправильное определение и не раскрытие масштабов проблем;
- отсутствие доказательств либо оснований для государственного вмешательства при решении проблем;
- отсутствие правового, экономического и иных анализов, а также результатов общественных обсуждений для альтернативного варианта регулирования;
- отсутствие описаний норм, регулирующих предпринимательскую деятельность, предусмотренных в проекте НПА.

Участниками ФГД и глубинного интервью озвучено, что результаты экспертизы и отчеты по АРВ сводятся к стандартным формулировкам и заключениям об отсутствии коррупционной составляющей в НПА.

19.3. Согласно закону[105] проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, а также проекты НПА, регулирующие предпринимательскую деятельность, подлежат общественному обсуждению, в связи с чем размещаются на официальном сайте нормотворческого органа на срок не менее 1 месяца. Соответственно, в пакете документов должны публиковаться и результаты экспертиз и АРВ.

Кроме этого, планом мероприятий Правительства по реализации ГСАП[106] было намечено, что к июню 2015 года будет обеспечено опубликование выводов АЭ. Однако, в открытом доступе материалы проведенных АЭ НПА отсутствуют. Похожая ситуация и с опубликованием результатов АРВ проектов НПА – даже на сайте Министерства экономики, который является уполномоченным органом по АРВ, отсутствуют материалы результатов АРВ, как и на большинстве сайтов государственных органов.

Участники ФГД утверждают, что они не видели опубликованных результатов АЭ каких-либо НПА. На глубинном интервью отмечено, что АРВ должны публиковаться на сайтах разработчиков НПА, есть необходимость размещения результатов АРВ на сайте Министерства экономики.

В итоге, необходимо констатировать, что Правительство не добилось результатов по совершенствованию АЭ, применению АРВ и публикации их результатов.

19.4. Отсутствие устоявшейся практики АЭ и АРВ обусловливает наличие рисков, связанных с нестабильностью законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность. По этой причине в 2015 году Правительством приняты НПА, порождающие зоны коррупционного риска. Например, в Закон «О государственном социальном страховании» введены нормы, дающие право уполномоченному государственному органу:

- Производить проверки счетов, денежных и бухгалтерских документов, деклараций о доходах и иных документов страхователей,
- Обследовать любые производственные, складские, торговые и иные помещения предприятий и граждан, которые используются для извлечения доходов, учитываемой для уплаты взносов социального страхования,
- Осуществлять рейдовый контроль по проверке наличия регистрации в органах государственного социального страхования.

При этом необходимо отметить, что Правительством ведется работа по устранению дублирующих и проблемных законодательных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность с использованием инструментариев АЭ и АРВ, при поддержке проекта ОБСЕ «Системный анализ регулирования»[107] (САР). На

104 http://mineconom.gov.kg//index.php?option=com_content&view=article&id=5853:об-анализе-проведенных-экспертиз-арв-за-2015-год&catid=63:новости&Itemid=920&lang=ru

105 Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241.

106 Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы».

107 Меморандум о взаимопонимании между Правительством и Центром ОБСЕ в Бишкеке по реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» подписанный 19 марта 2014 года (одобрен распоряжением Правительства от 19 марта 2014 года № 87-р)

1 апреля 2016 г. в рамках проекта САР сделан анализ более чем 200 НПА. Из них 76 предлагается подать на утрату, в 41 НПА внести изменения. С большинством из этих рекомендаций согласились государственные органы, в чьей компетенции находятся данные НПА[108].

Тем не менее, респонденты ФГД и глубинного интервью отметили, что стабильность законодательства в интересах бизнеса не обеспечена, НПА противоречат друг другу и зачастую содержат в себе коррупциогенный элемент.

Правительство находится в начале создания стабильной нормативно-правовой среды для бизнеса. Наблюдаются позитивные сдвиги, имеющие большой потенциал, и негативные тенденции, обусловленные отсутствием качественных АЭ и АРВ.

19.5. Еще одним направлением снижения уровня коррупциогенности в республике является внедрение современных инструментов электронного правительства, с целью снижения коррупционных рисков посредством уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственными органами.

Создание современной системы «электронного правительства» запланировано НСУР и ППУР. В 2014 году Правительством[109] утверждены Программа правительства по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и ОМСУ (далее - Программа) и План мероприятий по ее реализации. Запланированы мероприятия по внедрению электронного правительства, которые включают создание и оптимизацию институтов для внедрения электронного правительства, формирование новой нормативной правовой базы электронного управления, введение в эксплуатацию общих инфраструктурных, платформенных и программных сервисов, а также объединение существующих баз данных для развертывания запланированных приоритетных электронных услуг для граждан и бизнес-сообщества.

Также планируется разработка приложений для оказания электронных услуг через мобильные устройства. Будет проводиться массовое обучение цифровой грамотности, в том числе широких слоев населения. Программой определены 26 государственных и муниципальных услуг и функций для автоматизации в 2014-2017 годах.

В рамках реализации указанной Программы Правительством образован Центр электронного управления[110] и Совет по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве[111].

Министерством экономики при содействии ПРООН запущен в тестовом режиме государственный портал электронных услуг www.gosuslugi.mineconom.kg, который в настоящее время заполняется необходимым контентом. Портал в данный момент носит информационно-справочный характер и пока не может использоваться для получения государственных услуг онлайн.

Респонденты ФГД положительно оценивают развитие и внедрение современных инструментов электронного правительства, однако отмечают незаинтересованность государственных органов в продвижении данной инициативы.

108 www.sar.kg

109 Постановление Правительства «О Программе Правительства по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления на 2014-2017 годы» от 17 ноября 2014 года № 651.

110 Постановление Правительства «Об учреждении Центра электронного управления Правительства Кыргызской Республики» от 6 мая 2015 года № 272

111 Постановление Правительства «О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики» от 3 июня 2013 года № 310

12. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 20

20.1. Продолжать практические тренинги по стандартам, принципам и методам проведения внутреннего аудита, в том числе для руководителей ведомств.

20.2. Совершенствовать методологию в части осуществления контроля качества внутреннего аудита, в том числе предусмотрев проведение оценки деятельности служб внутреннего аудита, по устранению коррупционных рисков в данном ведомстве с предоставлением соответствующих рекомендаций.

20.3. Усилить роль Счетной палаты в выявлении коррупционных рисков и их предупреждения.

20.4. Усилить сотрудничество внутреннего аудита и Счетной палаты.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

20.1. Продолжаются практические тренинги по стандартам, принципам и методам проведения внутреннего аудита, при поддержке партнеров по развитию.

20.3. Роль Счетной палаты в выявлении коррупционных рисков и их предупреждения усилена путем улучшения взаимодействия с правоохранительными органами, а также путем внедрения этических норм для сотрудников Счетной палаты и улучшения взаимодействия с гражданским обществом. Принят План антикоррупционных мероприятий Счетной палаты на 2014-2015 годы.

20.4. Заложены основы для сотрудничества внутреннего аудита и Счетной палаты путем заключения соответствующего Соглашения и включения в состав Совета по внутреннему аудиту аудитора Счетной палаты. Сотрудничество служб внутреннего аудита и Счетной палаты находится на начальном этапе, и многое предстоит совместно реализовать, и в настоящее время трудно оценить результаты данного сотрудничества.

Что осталось невыполненным?

20.2. Проект Руководства по внутреннему аудиту не утвержден. Проекты НПА по совершенствованию финансового управления и контроля, внутреннего аудита не приняты.

Оценка выполнения рекомендации: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Проводить обучение по вопросам внутреннего аудита на основе оценки потребностей, с учетом текучести кадров, которых обучают, оценок результативности обучения.
- Утвердить подготовленный проект Руководства по внутреннему аудиту.
- Регулярно опубликовывать все НПА, соглашения и планы по вопросам внутреннего аудита на веб-сайте Министерства финансов.
- Регулярно опубликовывать планы Счетной палаты по противодействию коррупции, отчеты по антикоррупционным мероприятиям, а также акты Счетной палаты.
- Регулярно применять аудит эффективности и расширить его охват.

Все мероприятия по внутреннему и внешнему аудиту должны быть проведены в контексте реформы УГФ.

Обзор ситуации

Реформы, нацеленные на внедрение внутреннего аудита в государственных ведомствах, начались в 2007 году, когда был учреждён отдел методологии внутреннего аудита в Министерстве финансов. В 2008 году было утверждено «Руководство по внутреннему аудиту», а в 2009 году был принят закон «О внутреннем аудите», и после этого в государственных органах начали создавать службы внутреннего аудита.

На начало 2016 года создано 27 служб внутреннего аудита, в том числе в 12 министерствах, 14 ведомствах и в мэрии г. Бишкек.[112] Численность специалистов служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений, ОМСУ составила 103 человека.[113] Однако отсутствует четкий план по увеличению, как служб внутреннего аудита, так и количества сотрудников служб внутреннего аудита.

Одним из важных компонентов развития внутреннего аудита являются тренинги, в связи с чем Министерством финансов проводятся семинары и тренинги по применению стандартов внутреннего аудита, по методологии внутреннего аудита и учета, анализа финансовой отчетности в бюджетных учреждениях, оценке рисков[114] и другим направлениям. В 2015 году обучение было проведено для органов законодательной, исполнительной и судебной власти, ОМСУ, а также представителей государственных органов и учреждений[115], где не созданы службы внутреннего аудита, а также для специалистов вновь созданных служб внутреннего аудита.[116] За 2015 год обучением было охвачено более 200 человек[117]. В основном, обучающие мероприятия проводились при поддержке доноров.

Также для повышения осведомленности высшего руководства министерств и ведомств о вопросах внутреннего аудита был организован ознакомительный визит в Министерство финансов Чешской Республики руководителей Министерства здравоохранения, Министерства социального развития и Министерства образования и науки.[118]

В целом, обучению по внутреннему аудиту уделяется внимание, и принят ряд планов по развитию обучения в этой сфере[119], но эти планы не содержат четких количественных критериев о том, сколько сотрудников и в какие временные рамки пройдут обучение. То же самое можно отметить и в отношении обучения руководства государственных органов вопросам внутреннего аудита. Участники ФГД отмечают проблемы неустойчивости обучения.

Респондент 1.

«Сам закон о внутреннем аудите, он очень хорош. Но, к сожалению… да прошли обучение, но идет очень большая ротация и часто получается – те люди, которые прошли обучение, они, к сожалению, в этих отделах уже не работают…»

Респондент 2.

«В самом начале, когда внедрялся институт внутреннего аудита в госорганах, проводились обучения с министрами о роли, задачах внутреннего аудита. Но, извините, то, как у нас меняются министры, это же ежегодно надо с ними проводить обучение. Именно с топ менеджментом. Сам министр должен понимать цели и задачи внутреннего аудита. И тогда, исходя из этого, будет составляться план, и действовать внутренний аудитор…»

20.2. В сфере совершенствования методологии внутреннего аудита Министерством финансов принят приказ, который заложил основу профессионального развития внутренних аудиторов[120]. Разрабатывается проект Руководства по Программе гарантии и улучшения качества, который является методологической основой для проведения оценок деятельности служб внутреннего аудита, который еще не утвержден[121].

112 Отчет о деятельности служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики за 2015 год.

113 Отчет о деятельности служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики за 2015 год.

114 http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/minfin-kr-obuchaet-sotrudnikov-sluzhb-vnutrennego-.html

115 http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/ministerstvo-finansov-provelo-trening-dlya-spetsia.html

116 http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/minfin-provelo-seminar-dlya-vnov-naznachennykh-spe.html

117 Отчет о деятельности служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики за 2015 год. Стр.7-11.

118 Отчет о деятельности служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики за 2015 год. Стр.8.

119 Постановление Правительства от 30.03.2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы». Постановление Правительства № 519от 23.07.2015г. «Об утверждении Плана мероприятий по внедрению систем финансового управления и контроля, внутреннего аудита в Кыргызской Республике на 2015-2020 годы».

120 Приказ Министерства финансов от 14.09.2015 года № 157-п «Об утверждении Положения об обучении внутренних аудиторов в Кыргызской Республике».

121 Антикоррупционные реформы в Кыргызстане. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по противодействию коррупции. ОЭСР, 2015г. Стр.81.

Разработка ряда НПА предусмотрена Планом мероприятий по внедрению систем финансового управления и контроля, внутреннего аудита в период с 2016 до 2020 года[122].

По мнению участников ФГД, отсутствуют оценки эффективности проведенных внутренних аудитов, в связи с чем отсутствует доверие к данному институту.

20.3. Счетная палата является основным органом, отвечающим за внешний аудит исполнения государственных и местных бюджетов, использования внебюджетных фондов и государственной и муниципальной собственности, которая действует на основе стратегического, годового и текущего плана проверок, а также может проводить внеплановые контрольные мероприятия. Также Счетная палата анализирует работу и отчеты служб внутреннего аудита, может полагаться на результаты отчетов, подготовленных службами внутреннего аудита, планирует собственные проверки оценки рисков на основе этих сведений.

В целях реализации решений Президента[123] Счетной палатой принят План антикоррупционных мероприятий Счетной палаты на 2014-2015 годы[124], состоящий из трех компонентов: внешняя стратегия, внутренняя стратегия и взаимодействие с правоохранительными органами.

- Внешняя стратегия противодействия коррупции состоит, прежде всего, в выявлении коррупционных проявлений в государственных и муниципальных органах, учреждениях и организациях, посредством проводимых Счетной палатой аудитов,
- Внутренняя стратегия противодействия коррупции направлена на создание и функционирование системы антикоррупционных мер непосредственно внутри самой Счетной палаты:
  - Этическим кодексом введены антикоррупционные стандарты, которые устанавливают единую систему запретов, ограничений, обеспечивающих предупреждение коррупции, для работников Счетной палаты,
  - Уделяется внимание обеспечению связи с гражданским сообществом посредством рассмотрения обращений граждан, приема граждан, функционирования «телефона доверия».
- В рамках взаимодействия с правоохранительными органами Счетная палата участвует в работе Координационного совещания правоохранительных, иных государственных органов и ОМСУ по вопросам противодействия коррупции, а также в работе экспертного совета, действующего при данном совещании. В 2015 году Счетной палатой заключено соглашение с правоохранительными органами для укрепления и координации взаимодействия, а также для определения единого порядка проведения аудитов по запросам правоохранительных органов, регламентации порядка взаимообмена информацией и другие аспекты[125].

Все вышеперечисленные НПА и планы не опубликованы на веб-сайте Счетной палаты, а также в разделе по результатам аудитов не имеется обновлений с 2014 года, что ограничивает возможности осуществления общественного мониторинга и оценки деятельности Счетной палаты в выявлении коррупционных рисков и их предупреждении.

Участники ФГД и глубинного интервью, в целом, положительно оценили роль Счетной палаты в выявлении коррупционных рисков. Респонденты отметили необходимость широкого применения аудита эффективности, т.к. это может помочь в предотвращении коррупции.

20.4. В июле 2014 года для решения вопросов эффективной организации государственного аудита было заключено Соглашение о сотрудничестве в сфере государственного аудита между Министерством финансов и Счетной палатой.[126]

---

122 Постановление Правительства № 519от 23.07.2015 года «Об утверждении Плана мероприятий по внедрению систем финансового управления и контроля, внутреннего аудита в Кыргызской Республике на 2015-2020 годы»

123 Указ Президента «О Государственной стратегии антикоррупционной политики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26 и Указ Президента «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215

124 Приказ Председателя Счетной палаты от 23 декабря 2013 года № 01-10/39.

125 Соглашение о взаимодействии между Счетной палатой, Генеральной прокуратуры, ГКНБ, МВД и ГСБЭП от 26 марта 2015 года.

126 Отчет о деятельности служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики за 2015 год. Стр.14.

Для реализации данного соглашения:

- В состав Совета по внутреннему аудиту был включен аудитор Счетной палаты[127],
- Министерством финансов разработан план[128], в рамках которого планируется создание рабочей группы по выработке рекомендаций по разработке внутриведомственных и межведомственных положений:
  - в части обмена информацией по периодам проведения аудита,
  - предоставления планов деятельности службами внутреннего аудита государственных органов Счетной палате,
  - по совершенствованию применяемой методологии Счетной палатой и службами внутреннего аудита государственных органов,
  - об участии сотрудников Счетной палаты в обучающих мероприятиях, организуемых Министерством финансов.

Практически все вышеперечисленные НПА и планы не опубликованы на веб-сайте Счетной Палаты и Министерства финансов.

Сотрудничество служб внутреннего аудита и Счетной палаты находится на начальном этапе, многое предстоит совместно реализовать, а в настоящее время трудно оценить результаты данного сотрудничества.

13. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 21

21.1. Доработать и принять полный набор необходимых подзаконных актов в сфере государственных закупок и без дальнейших задержек приступить к их реализации.
21.2. Укрепить институциональную структуру и потенциал Департамента государственных закупок.
21.3. Создать функциональную Независимую комиссию по рассмотрению жалоб и публиковать результаты рассмотрения этих жалоб.
21.4. До декабря 2017 года обеспечить внедрение электронных государственных закупок для обеспечения проведения 90% тендеров по закупке товаров, работ и услуг.
21.5. Усовершенствовать систему сбора статистических данных, включая информацию по выполненным закупкам, жалобам и результатам рассмотрения жалоб и их анализу; публиковать ежегодные отчеты по результатам государственных тендеров.

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

21.1. Разработан ряд подзаконных актов в сфере государственных закупок.
21.2. Институциональная структура и потенциал Департамента государственных закупок укрепляется.
21.3. Создана межведомственная комиссия по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций.
21.4. Внедряется система электронных государственных закупок.
21.5. Отчеты о государственных закупках за 2011-2015 годы опубликованы на интернет-портале государственных закупок.

127 Распоряжение Премьер-министра КР № 442 от 30.09. 2015г.

128 План мероприятий по реализации Соглашения «О сотрудничестве в сфере государственного аудита между Министерством финансов Кыргызской Республики и Счетной палатой Кыргызской Республики» на 2016 год от 05.02.2016г.

Что осталось невыполненным?

21.3. Объективность и независимость принятия решений независимой межведомственной комиссией ставится под сомнение в связи с потенциальным конфликтом интересов у отдельных членов комиссии и превалированием в составе комиссии представителей государственных организаций. Результаты рассмотрения жалоб не публикуются на портале государственных закупок.

21.5. Портал государственных закупок является сложным для использования. Отсутствуют результаты рассмотрения жалоб, а также объем аналитической информации, предоставляемой порталом электронных закупок, минимален. Отсутствует информация по доле закупок, проведенных с использованием системы электронных закупок, в общем объеме государственных закупок товаров, работ и услуг.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично.

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Определить полный перечень необходимых подзаконных актов в сфере государственных закупок и регулярно информировать через веб-сайт все заинтересованные лица о прогрессе по их разработке, согласованию и утверждению.
- Усовершенствовать портал электронных закупок, с учетом комментариев ГО и поставщиков товаров и услуг (удобный интерфейс, наличие детальной статистики и аналитической информации, наличие обратной связи и публикация результатов рассмотрения жалоб).
- Пересмотреть состав Независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций для исключения потенциального конфликта интересов и увеличения числа независимых экспертов.

Обзор ситуации

Департамент государственных закупок при Министерстве финансов создан в 2014 году[129] и призван выполнять следующее: обеспечение максимальной экономичности, эффективности и открытости государственных закупок; расширение участия и развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в процессе осуществления государственных закупок; обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам (подрядчикам); оказание методологической и консультативной помощи закупающим организациям.

21.1. В 2015 году принят новый закон о государственных закупках[130], обязывающий все закупающие организации и поставщиков (подрядчиков) перейти на официальный веб-портал электронных государственных закупок[131]. Для реализации данного закона Департамент государственных закупок при Министерстве финансов провел инвентаризацию НПА в сфере государственных закупок по возможным коррупционным рискам, разработал и утвердил 17 НПА, такие как Положение «О правилах проведения электронных государственных закупок», Методическая инструкция на применение льгот внутренним поставщикам (подрядчикам), Методическая инструкция по оценке конкурсных заявок, Положение «О применении рамочного соглашения», Положение «О порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок», Стандартная конкурсная документация на закупку товаров одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами и методом на понижение цены и другие.[132]

129 Постановление ПКР «О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики» от 3 февраля 2014 года № 68.

130 Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72.

131 https://zakupki.gov.kg/popp/

132 https://zakupki.gov.kg/popp/view/services/complaints/complaints-list.xhtml

Также Департаментом продолжается согласование проекта Программы развития государственных закупок Кыргызской Республики на 2016-2020 годы[133] и планируется разработка ряда НПА, но не раскрыт весь перечень необходимых НПА для системы государственных закупок.

21.2. Для усиления структуры и повышения потенциала Департамента государственных закупок приняты следующие меры:

- количество персонала Департамента государственных закупок доведено до 20 человек[134],
- с конца 2012 года оказывается поддержка в рамках реализации проекта Технической Помощи Азиатского Банка Развития[135].

В рамках указанного проекта предусмотрено создание системы управления, правил принятия решений, системный анализ, построение аппаратной и программной платформы, наращивание потенциала всех заинтересованных сторон, тестирования и установки на поэтапной основе, а также мониторинг в начальном периоде использования системы.

В рамках проекта закуплено соответствующее оборудование и программное обеспечение для электронных закупок. 256 сотрудников закупающих организаций и 387 сотрудников поставщиков прошли соответствующее обучение в рамках технической помощи, для обеспечения плавного перехода к системе электронных закупок повышен потенциал колл-центра. Также оказана поддержка в разработке проекта Программы развития государственных закупок на 2016-2020 годы.

Согласно оценке Общественного фонда «Содействие экономическому развитию и образованию», реализация реформы в сфере государственных закупок имеет ряд недостатков, например, неполное соблюдение требований законодательства по обеспечению прозрачности и эффективности[136].

Относительно потенциала Департамента по государственным закупкам, эксперт в ходе глубинного интервью отметил, что сегодня данному ведомству не хватает кадрового потенциала и финансовых средств для реализации намеченных планов.

21.3. В Законе «О государственных закупках» предусмотрена система обжалования на уровне независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов, включающая представителей общественности, сертифицированных специалистов в области государственных закупок. В октябре 2015 года Министерство финансов утвердило Положение о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок[137]. В марте 2016 года Министерством финансов утвержден Состав независимой межведомственной комиссии[138], но публикаций о рассмотрении жалоб на веб-портале нет.

В состав комиссии входят 9 членов, двое из которых являются независимыми лицами, остальные - это представители государственных организаций. В состав независимой комиссии включены представители отделов закупок отдельных государственных органов. Это может представлять конфликт интересов, поскольку указанные лица, с одной стороны, в составе независимой комиссии должны объективно рассматривать жалобы, а, с другой стороны, они могут быть членами Конкурсных комиссий закупающих организаций. Таким образом, объективность и независимость принятия решений независимой межведомственной комиссией ставится под сомнение.

133 http://minfin.kg/ru/novosti/proekty-normativnykh-pravovykh-aktov.html

134 Отчет о государственных закупках за 2014 год. Стр.5.

135 http://www.adb.org/projects/46397-001/main#project-pds

136 Аналитический отчет по результатам мониторинга государственных закупок. ОФ «Содействие экономическому развитию и образованию». Февраль 2016 года.

137 https://zakupki.gov.kg/popp/view/services/document.xhtml

138 http://minfin.kg/ru/novosti/npa-v-sfere-gosudarstvennykh-zakupok/prikaz-ministerstva-finansov-kr-1-dp-ot-15032016-g.html

21.4. В настоящее время все объявления о предстоящих и проведенных тендерах в соответствии с Законом «О государственных закупках» в обязательном порядке должны размещаться на электронном портале государственных закупок www.zakupki.gov.kg.[139]

По данным веб-портала на государственные закупки государственными учреждениями, состоящими на республиканском и местных бюджетах, направлено 33,8 млрд. сомов, что составляет 25,17% от всей суммы расходов государственного бюджета, в том числе государственными учреждениями было проведено 5491 конкурсов на сумму 27,6 млрд. сомов; ОМСУ проведено 2854 конкурсов на общую сумму 6,2 млрд. сомов[140]. Информация о том, сколько процентов это составляет к общей сумме государственных закупок, в отчетах Министерства финансов отсутствует. При этом по информации Общественного фонда «Содействие экономическому развитию и образованию», в 2015 году на портале электронных закупок зарегистрировано 2176 закупающих организаций и из них активных 2042[141], а общее количество бюджетных организаций приближается к 5000. Таким образом, зарегистрированы не все закупающие организации и, соответственно, меньше половины бюджетных организаций осуществляют закупки через портал электронных закупок.

21.5. Отчеты о государственных закупках публикуются на официальном интернет-портале государственных закупок[142] и по состоянию на конец марта 2016 года размещены отчеты за 2011-2015 годы. Также на данном портале размещена информация по закупкам и жалобам. При этом результаты рассмотрения и анализ жалоб на портале государственных закупок отсутствуют. Объем аналитической информации предоставляемой порталом электронных закупок минимален.

Согласно оценке общественного фонда «Содействие экономическому развитию и образованию», портал государственных закупок является сложным для использования, так, информацию нужно искать в различных разделах, невозможно отследить все этапы по одному тендеру от начала до конца, невозможно отследить выполнение всех процедур, включая предложения всех участников конкурса, протоколы, и, самое главное, исполнение взятых обязательств[143].

Участники ФГД и глубинных интервью отмечают, что информация предоставляется ограничено, а уполномоченный орган часто игнорирует запросы о предоставлении информации.

14. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 22

22.1. Реформировать законодательство о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, объединив соответствующие положения в одном законе и согласовав с законом о доступе другие законодательные акты, прежде всего закон о государственных секретах.
22.2. Обеспечить эффективный надзор и мониторинг соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, включая публикацию общественно значимой информации.
22.3. Провести кампанию по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации.
22.4. Изучить возможность создания единого портала для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации всеми государственными учреждениями.
22.5. Обеспечить назначение лиц, ответственных за доступ к информации в государственных учреждениях, в соответствии с требованиями законодательства и обеспечить их обучение.
22.6. Отменить обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента.

139 Отчет о государственных закупках за 2015 год. Стр.7.

140 https://zakupki.gov.kg/popp/home.xhtml?cid=2

141 Аналитический отчет по результатам мониторинга государственных закупок. ОФ «Содействие экономическому развитию и образованию». Февраль 2016г. Стр.3.

142 https://zakupki.gov.kg/popp/view/services/document.xhtml

143 Аналитический отчет по результатам мониторинга государственных закупок. ОФ «Содействие экономическому развитию и образованию». Февраль 2016 года

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

–

Что осталось невыполненным?

22.1. Законодательство по доступу к информации не реформировано в соответствии с международными стандартами и передовым опытом.

22.2. Информация о внедрении эффективного надзора и мониторинга соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, включая публикацию общественно значимой информации, отсутствует в открытых источниках.

22.3. В открытых источниках отсутствует информация о проведенных широких кампаниях Правительства по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации.

22.4. В открытых источниках отсутствует информация о результатах анализа возможности создания единого портала для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации всеми государственными учреждениями.

22.5. В законодательстве заложена норма по назначению лиц, ответственных за доступ к информации в государственных учреждениях. В открытых источниках отсутствует информация о назначенных лицах, ответственных за доступ к информации, а также отсутствует информация о фактах привлечения к ответственности должностных лиц за нарушение права граждан на доступ к информации.

22.6. В законодательстве обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента не отменена.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация не выполнена

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

- Привести законодательство о доступе к информации в соответствие с международными стандартами и передовым опытом, включая:
  - публикацию своевременной, полной, обновляемой информации на официальном сайте государственных органов,
  - введение четких критериев отнесения информации к государственным секретам,
  - введение четких критериев отнесения информации к документам служебного пользования,
  - введение обязанности должностных лиц по предоставлению обоснований ограничения доступа к информации, отнесенной к государственным тайнам и документам служебного пользования.
- Разработать и утвердить регламент предоставления информации, обеспечить эффективный надзор и мониторинг соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, а также привлечение к ответственности должностных лиц, нарушивших право доступа к информации.
- Рассмотреть вопрос о создании единого портала для обеспечения доступа к общественно значимой информации в рамках «Электронного Правительства».
- Обеспечить регулярное проведение кампаний по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации посредством телерадиовещания, публикации информации в СМИ о правах граждан в доступе к информации, с использованием современных технологий информирования и оповещения. Включить данные мероприятия в бюджеты соответствующих государственных органов. Осуществлять координацию информационных кампаний как со стороны государственных органов, так и со стороны неправительственных и международных организаций.
- Проводить на регулярной основе обучение ответственных лиц за доступ к информации в государственных учреждениях.

Обзор ситуации

22.1. Согласно рейтингу «Глобальное право на информацию»[144], Кыргызская Республика получила 101 балл из максимальных 150 в области законодательства о доступе к информации и входит в тридцатку ведущих стран (27-е место).[145]

Таблица 2. Показатели по Кыргызстану в рейтинге «Глобальное право на информацию» за 2015 год[146]

№	Раздел	Максимальное количество баллов[147]	Баллы Кыргызстана
1	Право на доступ к информации	6	4
2	Сфера действия и применения закона (законопроекта)	30	30
3	Процедуры запроса информации	30	24
4	Исключения и отказы в предоставлении информации	30	13
5	Апелляция и обжалование	30	19
6	Санкции и защита права на доступ к информации	8	3
7	Меры продвижения	16	8
Общее количество баллов		150	101

Действующие законы, регламентирующие порядок обеспечения реализации права граждан на свободный доступ к информации и защиты такого права[148], не претерпели серьезных изменений в части приближения положений к международным стандартам и исключения дублирующих норм. Положения законов по доступу к информации не были объединены и приведены в соответствие с международными стандартами.[149]

В правительственных планах отсутствуют мероприятия, направленные на реформирование законодательства о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, и реализацию мер по обеспечению доступа к информации.[150]

В настоящее время ГКНБ вынес на общественное обсуждение проект изменений в законы «О средствах массовой информации», «Об органах национальной безопасности» и «О защите государственных секретов». Целью законопроекта является восполнение пробелов, содержащихся в законах в части указания информации, не подлежащей разглашению.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» сформулирован таким образом, что на уровне практики он дает возможность властям утверждать, что информация находится в закрытом доступе, при этом, не давая никаких обоснований. Ключевая функция данного закона – дать четкие критерии, по которым доступ к информации может быть ограничен. Однако, в законе отсутствуют критерии, на которых должна базироваться политика засекречивания информации.

144 http://www.rti-rating.org/

145 Отчет «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, ОЭСР.

146 http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Kyrgyzstan#right

147 Методология глобального рейтинга свободы информации, RTI-Rating, http://www.unesco.kz/_files/60_methodology-RTI-ru.pdf

148 Законы «О гарантиях и свободе доступа к информации», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики

149 http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/589 и http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010

150 Постановление Правительства от 30 августа 2012 года N 596 «Об утверждении Программы и Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы»; постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы».

По мнению эксперта, международная практика предполагает три основных критерия/процедуры, которые должны соблюдаться для обоснования закрытого доступа к информации. Информация может быть засекречена, если ее раскрытие угрожает интересам, охраняемым законом. Целесообразность засекречивания информации необходимо обосновать, то есть привести причинно-следственную связь. Также необходимо соблюдать приоритет общественного интереса, другими словами, необходимо сравнить, что несет большую угрозу – засекречивание информации или ее раскрытие.

В целом, о несоответствии законодательства о доступе к информации международным стандартам отмечают также представители медиа-сообщества[151]. Основной проблемой представители данной группы видят в ограниченности предоставления информации для СМИ и отмечают, что на данный момент им очень сложно своевременно и в полном объеме получить информацию.

22.2. В отчетах отдельных министерств и ведомств отражена обобщенная информация по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственного органа[152]. Вместе с тем, информация о внедрении эффективного надзора и мониторинга соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, включая публикацию общественно значимой информации, отсутствует в открытых источниках.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что действующее законодательство прописывает нормы по соблюдению прав граждан к доступу к информации и определяет уполномоченный орган по надзору и мониторингу соблюдения права доступа к публичной информации. Однако, по мнению эксперта, работа в отношении надзора и мониторинга не ведется.

При этом НПО проводят мониторинг вопросов доступа к информации. Так, по итогам общественного анализа 51 веб-сайта государственных органов и ОМСУ в начале 2015 года выявлено, что практически полностью публикуется общая информация о деятельности государственных органов.[153] Однако, к примеру, в 78% веб-сайтов государственных органов и ОМСУ отсутствует общая информация по обращениям граждан и организаций. По результатам подачи запросов в государственные органы и ОМСУ в 42 % случаях был получен отказ в предоставлении информации и в 20% случаях был предоставлен неполный объем информации[154].

Согласно информации компании M-Vector по итогам анкетного опроса, на вопрос «Предоставляет ли министерство, государственный комитет и административное ведомство или орган местного самоуправления необходимую информацию по запросам ОСГО?»[155] получены двоякие ответы. По мнению представителей государственных органов, министерства и ведомства предоставляют ответ практически по всем запросам ОСГО. Среди представителей ОСГО половина респондентов отметило, что государственные органы всегда отвечают на запросы, 24% отметило, что отвечают, но не всегда, 12% отметило, что государственные органы не отвечают на запросы. Всего в опросе приняло участие 74 представителя государственных органов и ОСГО.

22.3. В правительственных планах отсутствуют мероприятия, направленные на проведение кампаний по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации[156]. Вместе с тем, в рамках различных инициатив государственными и неправительственными организациями проводятся мероприятия по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации[157]. В ходе ФГД отдельные респонденты отметили, что информационные кампании проводились, однако на фрагментарном

151 Результаты ФГД с медиа-экспертами и представителями СМИ.

152 Отчет исполнения Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы по итогам 2015 года, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

153 http://www.slideshare.net/zhanabilkg/ss-45764794

154 Отчет: Исполнение государством правовых гарантий доступа к информации, ОО «ПГ «Прецедент», 2015

155 http://ons.kg/index.php?act=ons_material&id=279

156 Постановление Правительства от 30 августа 2012 года N 596 «Об утверждении Программы и Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы»; Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы»

157 www.grs.gov.kg, www.okmot.kg, www.zakupki.kg

уровне и непостоянно. При этом они отметили, что обеспечение постоянной информационной кампании по повышению правовой грамотности населения, как правило, невозможно из-за нехватки финансовых средств.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что информированность граждан о правах на доступ к информации остается на низком уровне. По его мнению, не все государственные органы заинтересованы в повышении информированности граждан. Толчком к повышению прозрачности государственных органов и доступу к информации может стать внутренний интерес самого государственного органа.

22.4. В рамках обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов в различных странах публикуются данные, находящиеся в ведении государственных органов, в форме «открытых данных» в машино-читабельном виде[158].

В правительственных планах отсутствуют мероприятия по изучению создания единого портала для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации государственными органами[159]. В открытых источниках отсутствует информация о результатах изучения данного вопроса.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что единый портал для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации может стать дополнительным ресурсом, однако, основную роль вполне могут выполнять сайты отдельных министерств и ведомств. По его мнению, существующие сегодня сайты государственных органов выполняют формальную функцию, нежели информативную. Информация, размещаемая на них, не всегда отвечает запросам граждан.

22.5. В соответствии с требованиями законодательства[160], государственные органы и ОМСУ создают в своем составе структурные подразделения и назначают ответственных лиц, на которых возлагаются обязанности по непосредственному обеспечению предоставления информации населению.

В ходе глубинного интервью эксперт отметил, что во многих министерствах и ведомствах вышеуказанная функция возложена на пресс-службы. Таким образом, реализация функции сведена к взаимодействию со СМИ. По его мнению, нет четкого понимания, что функция включает в себя намного более широкий диапазон ответственности. Одной из причин является отсутствие должной подготовки у государственных служащих и недостаток специального обучения.

22.6. Согласно законодательству обязательство Генеральной прокуратуры по защите чести и достоинства Президента не отменено[161]. В апреле 2015 года Генеральная прокуратура внесла в Аламудунский районный суд Чуйской области исковое заявление о защите чести и достоинства Президента[162], что свидетельствует о правоприменении данной нормы законодательства.

15. РЕКОМЕНДАЦИЯ СПД № 25

Укрепить диалог с бизнесом с целью повышения осведомлённости о рисках коррупции и практических мерах преодоления коррупции в бизнес секторе, в том числе по продвижению и применению программ соблюдения правил (compliance) с надлежащим учетом передовой международной практики и стандартов.

158 www.data.gov

159 Постановление Правительства от 30 августа 2012 года N 596 «Об утверждении Программы и Плана мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы»; Постановление Правительства от 30 марта 2015 года № 170 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы»

160 Статья 33 и 34 Закона «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»

161 Статья 4 Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики»

162 http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20151123/4795/4795.html?id=26964674

Оценка выполнения рекомендации

Что выполнено?

Для укрепления диалога с бизнесом созданы постоянно действующие площадки, которые должны способствовать предупреждению коррупции, возникающей при взаимодействии государственных органов и бизнеса, а также продвижению систем добросовестного управления.

Что осталось невыполненным?

Охват диалоговых площадок не широкий, то есть, сфокусирован в столице, вовлеченность регионов минимальна.

Нет активного продвижения систем добросовестного управления в бизнес секторе. В открытых источниках отсутствует информация по мероприятиям, проводимым для продвижения и применения системы добросовестного управления.

Оценка выполнения рекомендаций: рекомендация выполнена частично

Предложения по дальнейшей реализации рекомендации

Для повышения эффективности функционирования диалоговых площадок обеспечить механизм обратной связи и учета/неучета мнений бизнеса.

Провести исследование о внедрении системы compliance в частном секторе, с определением достижений, проблем и выработки соответствующих рекомендаций. На основании результатов исследования разработать план мероприятий по продвижению compliance в частном секторе, включая повышение осведомленности и потенциала частного сектора.

Обзор ситуации

Основные стратегические[163] и программные[164] документы, а также Закон «О противодействии коррупции»[165] предусматривают объединение усилий государственных органов и бизнес-сообщества в противодействии и предупреждении коррупции посредством построения диалоговых площадок. В плане антикоррупционных мероприятий отражены намерения Правительства об установлении диалога между государственными органами и бизнес-сообществом по повышению их информированности о рисках коррупции, методах противодействия коррупции для частного сектора и содействии бизнес-сообществу и ГО при внедрении этических стандартов и добросовестного управления.

На сегодняшний день существуют несколько основных постоянных диалоговых площадок для взаимодействия государственных органов с бизнес-сообществом. (см. Таблица № 3), организованные в форме заседаний.

163 Национальная стратегия устойчивого развития на 2013-2017 годы, утвержденная Указом Президента от 21 января 2013 года № 11;

164 Программа по переходу к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, План мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы

165 Закон «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153

Таблица 3. Диалоговые площадки для взаимодействия государственных органов с бизнес-сообществом

Название	Цель	Структура
Антикоррупционный форум государственных органов и бизнес-сообщества при Министерстве экономики (АКФ)	Диалоговая площадка по координации совместной деятельности между государственными органами и бизнес-сообществом по выработке и реализации антикоррупционных мер Правительства и бизнес-сообщества[166]	Стороны участвуют на паритетной основе, то есть сопредседателями форума являются Министр экономики и представитель бизнес-ассоциации[167]
Совет по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве (СРБИ)[168]	Консультативно-совещательный орган, координируемый Правительством. Совет вносит рекомендации и предложения для государственных органов по улучшению бизнес-среды и инвестиционного климата и по реализации мероприятий, необходимых для ускорения социально-экономического развития страны. Совет не является антикоррупционным, однако, вопросы борьбы и предупреждения коррупции рассматриваются в контексте барьеров развития бизнеса и социально-экономического развития страны.	Состав совета представляют три стороны: государственные органы, донорское и бизнес сообщество.
Совет по регулятивной реформе при Правительстве (СРР)	Координирующий орган, образованный в январе 2015[169]. СРР вносит в Правительство рекомендации по улучшению законодательства в сфере предпринимательства для устранения необоснованных или не ориентированных на рыночную экономику НПА[170].	Бизнес-сообщество не представлено в составе членов СРР, однако, оно привлекается в работу СРР в качестве субъекта регулятивной реформы.
Общественные советы государственных органов (ОСГО)	Продвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью министерств, государственных комитетов и административных ведомств; а так же улучшение качества предоставляемых услуг населению государственными органами[171].	Создаются на общественных началах из представителей гражданского общества и бизнес-среды

В ходе ФГД и глубинного интервью, отдельными участниками отмечены положительные сдвиги в сотрудничестве между некоторыми государственными органами и бизнесом.

Для эффективного функционирования диалоговых площадок важным элементом является наличие эффективной системы обратной связи, что не полностью реализовано. Информационное обеспечение АКФ и СРБИ осуществляется, в основном, в одностороннем направлении, т.е. отсутствует интерактивная обратная связь (интернет-форум). СРР имеет интерактивную платформу e-guillotine.kg (база данных и форум), созданную для проведения детального анализа и оценки НПА в сфере предпринимательства на предмет законности, целесообразности, коррупциогенности и т.п. По информации, представленной на www.e-guillotine.kg, по состоянию на 3 мая 2016 года, 34 государственных органа зарегистрировали 3377 и проанализировали 3374 НПА и документов, однако, за 1 год существования электронной платформы интерактивных обсуждений нет.

Вместе с тем, участники ФГД отметили, что бизнес сегодня не способен противодействовать коррупции. Более того, отдельные бизнесмены намеренно занимают государственные посты исключительно с целью лоббирования собственных интересов на уровне государства.

166 Положение об Антикоррупционном форуме госорганов и бизнес-сообщества, утвержденное приказом Министра экономики.

167 В данное время организатором форума (сопредседателем) со стороны бизнес сообщества является Национальный Альянс Бизнес-ассоциаций, www.bizexpert.kg

168 Положение о Совете по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства от «5» августа 2010 года № 149

169 Постановление Правительства «О реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» от 12 января 2015 года № 4

170 Официальный сайт проекта «Системный анализ регулирования», www.sar.kg

171 Закон «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74

Респондент 1:

«Дело в том, что у нас в обществе сложилась такая прослойка или класс, как чиновник-предприниматель. Все чиновники занимаются бизнесом. Все они «крышуют» свой бизнес. Им это выгодно».

Респондент 2:

«Здесь еще есть такой момент, мы делим госорганы и бизнес сообщество, но мы не задумывались, что эти две стороны могут быть слитными, те бизнесмены, у которых крупный бизнес, холдинги они и пришли к власти, они представляют опять таки нашу власть, в Парламенте, мы сами видели какие выборы у нас прошли осенью, все они пришли во власть, чтобы защитить опять таки свой бизнес».

Продвижение и применение программ соблюдения правил (compliance) является одним из практических мер преодоления коррупции в бизнес секторе. Внедрение программ соблюдения правил в Кыргызстане носит ограниченный характер. На данном этапе программа широко внедрена в финансовую систему в соответствии с требованиями Базельского комитета по банковскому надзору[172]. Кроме этого представителями бизнес-сообщества страны принята Хартия против коррупции «Бизнес Кыргызстана против коррупции», в которую заложены принципы соблюдения антикоррупционных норм. Хартию подписали 21 бизнес-ассоциация и представители банковской сферы[173].

По мнению участников ФГД, процедура compliance для местных организаций новая и только внедряется, однако она необходима, поскольку способствует предотвращению коррупции. Участники ФГД отметили необходимость проведения тренингов и обучения по процедуре compliance, поскольку знаний по применению этих правил и принципов в местных компаниях недостаточно.

172 http://www.nbkr.kg/printver.jsp?item=1545&lang=RUS&material=6279, Методология основных принципов Базельского комитета по банковскому надзору, октябрь 2006

173 http://www.cci.kg/khartija-_biznes-kyrgyzstana-protiv-korrupcii.html, Торгово-промышленная палата,

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данный альтернативный отчет содержит независимый анализ и оценку прогресса, достигнутого Кыргызской Республикой в реализации антикоррупционных мер и исполнении рекомендаций в рамках СПД с начала 3-го раунда мониторинга.

В целом, несмотря на определенные шаги Правительства в антикоррупционных реформах, по итогам альтернативного мониторинга необходимо отметить слабую реализацию 15 рекомендаций СПД для Кыргызской Республики. Предложения Правительству и другим государственным органам по дальнейшей реализации каждой из 15 рекомендаций СПД представлены в основной части Отчета.

На основании проведенного альтернативного мониторинга, а также в целях эффективной реализации всех рекомендаций СПД ОО «Результат» предлагает Правительству и другим государственным органам следующее:

- Обеспечение более точной и детальной формулировки рекомендаций СПД, предоставляющей единое понимание как для исполнителей, так и для мониторщиков СПД.
- Проведение регулярного анализа причин неисполнения или частичного исполнения рекомендаций СПД, выработку механизмов, обеспечивающих их исполнение, совместно с представителями ГО. Обеспечить публикацию в открытых источниках.
- Необходимость фокусного вовлечения соответствующих НПО и независимых экспертов в разработку рекомендаций СПД и их реализацию.
- Разработка и реализация рекомендаций СПД должна учитывать тенденции текущих реформ.
- Целесообразность разработки и внедрения механизма регулярной отчетности исполнения СПД совместно с гражданским сектором.
- Обеспечение доступа к полной информации (включая статистическую информацию, внутренние документы) в рамках исполнения антикоррупционных мер государственными органами в открытых источниках.
- Создать механизм координации, который позволит объединить планы и результаты деятельности государственных органов, неправительственных и международных организаций по антикоррупционным мерам, в общем, и по СПД, в частности.
- На регулярной основе проводить информационную кампанию по реализации антикоррупционных мероприятий в рамках коммуникационной стратегии Правительства.

Также ОО «Результат» представляет вниманию представителей ГО извлеченные уроки для последующих альтернативных мониторингов со стороны гражданского сектора:

- Необходима тесная и постоянная связь гражданского сектора с АКС ОЭСР по вопросам проведения альтернативного мониторинга (построение механизма обратной связи).
- Изложение альтернативного отчета должен быть информативным и понятным широкому числу заинтересованных сторон.
- Целесообразно проведение широкой информационной кампании по обнародованию результатов альтернативного мониторинга.
- Поскольку альтернативный мониторинг должен проводиться ГО, необходимо уделять большое внимание механизмам его широкого вовлечения.
- Необходима дальнейшая работа с государственными органами по результатам альтернативного мониторинга и консолидация усилий для проведения регулярного альтернативного мониторинга.

В заключение, ОО «Результат» призывает представителей гражданского сектора к консолидации усилий в целях вовлечения в разработку, реализацию и мониторинг антикоррупционной политики Правительства, поскольку партнерство и совместные усилия правительственного и неправительственного сектора могут привести к значительному прогрессу в борьбе с коррупцией в Кыргызстане.

Список использованной литературы

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
2. Конституционный Закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики»
3. Закон КР «О муниципальной службе»
4. Закон КР «О местном самоуправлении»
5. Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»
6. Закон КР «О местной государственной администрации»
7. Закон КР «О некоммерческих организациях»
8. Закон КР «О внутреннем аудите»
9. Закон КР «О государственных закупках»
10. Закон КР «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»
11. Закон КР «О противодействии коррупции»
12. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»
13. Закон КР «О государственной службе»
14. Закон КР «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»
15. Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» от 20 июля 2015 года № 177
16. Закон КР «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170
17. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 10 ноября 2014 года № 150
18. Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74
19. Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» от 5 апреля 2008 года № 55
20. Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации»
21. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»
22. Закон КР «О государственных закупках» от 03.04.2015 года № 72
23. Закон КР «О Счетной палате Кыргызской Республики»

24. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 19 февраля 2013 года № 22

25. Закон КР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 18 февраля 2014 года № 35

26. Указ Президента КР «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 Года УП N 26 (В редакции Указа Президента КР от 14 мая 2012 года УП N 102).

27. Указ Президента КР «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» от 21 января 2013 года УП N 11

28. Указ Президента КР «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215

29. Указ Президента КР «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике» от 23 июля 2007 года УП № 344

30. Указ Президента КР «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики и Реестра муниципальных должностей Кыргызской Республики» от 26 июня 2013 года УП № 145

31. Указ Президента КР «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» от 27 августа 2010 года УП N 146

32. Концепция по модернизации государственной службы Кыргызской Республики, Указ Президента КР от 20 июня 2011 года УП № 146

33. Постановление Жогорку Кенеша КР «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» от 18 января 2008 года N 75-IV

34. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утверждено Постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 декабря 2013 года № 694-V

35. Проект Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» одобрен постановлением Правительства КР от 18 декабря 2014 года № 712. Принят в первом чтении постановлением ЖК КР от 28 мая 2015 года № 5139-V.

36. Проект Закона КР «О конфликте интересов», одобрен постановлением Правительства КР от 22 июля 2015 года № 518, принят в первом чтении постановлением ЖК КР от 13 января 2016 года № 184-VI

37. Проект Закона КР «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты» (законы «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «О противодействии коррупции», «О прокуратуре Кыргызской Республики»), одобрен постановлением Правительства КР от 12 октября 2015 года № 705

38. Правила по устранению конфликтов интересов в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности, утверждены постановлением Правительства КР от 3 октября 2001 года № 602;

39. Положение о Совете по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства КР от «5» августа 2010 года № 149

40. Постановление Правительства КР «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2010 года № 319

41. Концепция реформирования оплаты труда работников бюджетной сферы Кыргызской Республики на 2011-2015 годы, утверждена постановлением Правительства КР от 11 мая 2011 года № 237

42. Временное положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики утвержденное постановлением Правительства КР от 29 ноября 2011 года № 741

43. Положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, утверждено постановлением Правительства КР от 17 февраля 2012 года № 105 (В редакции постановлений Правительства КР от 18 апреля 2014 года № 223, 28 ноября 2014 года № 680

44. Постановление Правительства КР «Об утверждении Программы и Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы» от 30 августа 2012 года N 596

45. Постановлением Правительства КР «О вопросах декларирования, публикации и анализа сведений о доходах, имуществе и обязательствах государственного служащего, а также его близких родственников» от 25 декабря 2012 года № 855

46. Постановлением Правительства КР «О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при ПКР» от 3 июня 2013 года № 310

47. Постановлением Правительства КР «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы» от 28 июня 2013 года № 383

48. Постановлением Правительства КР «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 28 июня 2013 года № 384

49. Постановлением Правительства КР «Об утверждении государственной программы обеспечения безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2016 годы» от 10 января 2014 года № 12

50. Постановлением Правительства КР «Об утверждении Временного руководства по разрешению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики» от 13 февраля 2014 года № 90

51. Постановлением Правительства КР «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 30 сентября 2014 года № 559

52. Постановление ПКР «О внесении дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики и признании утратившими силу отдельных решений Правительства Кыргызской Республики» от 22 октября 2014 года № 609

53. Постановлением Правительства КР «О Программе Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы» от 17 ноября 2014 года № 651

54. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» от 12 января 2015 года № 4

55. Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов КР по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики КР на 2015-2017 годы» от 30 марта 2015 года № 170

56. Постановление Правительства КР «Об учреждении Центра электронного управления Правительства КР» от 6 мая 2015 года № 272

57. Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий по внедрению систем финансового управления и контроля, внутреннего аудита в Кыргызской Республике на 2015-2020 годы» от 23.07.2015 г. № 519

58. Постановление Правительства КР «Об утверждении Порядка проведения централизованных закупок» от 12 августа 2015 года № 568

59. Постановление Правительства КР «Об утверждении Типового положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики» от 16 сентября 2015 года № 642

60. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2012 года № 164

61. Распоряжение Правительства КР от 19 января 2015 года № 8-р

62. Распоряжение Правительства КР от 20.05.2014 г. № 167-р, в редакции от 19.01.2015г.

63. Меморандум о взаимопонимании между Правительством КР и Центром ОБСЕ в Бишкеке по реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» подписанный 19 марта 2014 года (одобрен РПКР 19 марта 2014 года № 87-р)

64. Методика разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утверждена Распоряжением Правительства КР от 12 февраля 2014 года N 44-р

65. Положение об отделе антикоррупционной политики Аппарата Правительства Кыргызской Республики

66. Положение об Антикоррупционном совете при Правительстве Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства КР от 15 сентября 2015 года № 454-р

67. Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных служащих Аппарата Правительства Кыргызской Республики, утвержденное распоряжением Премьер-министра КР от 10 мая 2012 года № 421

68. Инструкция по взаимодействию с правоохранительными органами, утверждена постановлением Совета Счетной палаты КР от 18 ноября 2014 года № 03-7/139-1

69. Постановление Совета по государственной службе «Об утверждении Критериев оценки деятельности статс-секретарей государственных органов Кыргызской Республики при проведении аттестации» от 25 мая 2011 года № 21

70. Положение о статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Совета по государственной службе от 10 декабря 2004 года N 4

71. Положение об оценке деятельности государственных служащих Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, утверждено приказом ГКС от 31 марта 2014 г. № 43

72. Программа Государственной кадровой службы Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2014 год http://mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2333%3A2013-11-18-08-52-59&catid=149%3A2013-11-18-08-46-47&Itemid=130&lang=ru

73. Приказ Министерства экономики КР «Об утверждении Методологии по стратегическому планированию устойчивого развития и Методологии по оценке и инвентаризации государственных стратегических документов на соответствие основам стратегического планирования» от 27 февраля 2015 года № 45

74. Положение об Антикоррупционном форуме госорганов и бизнес-сообщества, утверждено приказом Министра экономики Кыргызской Республики

75. Приказ Министерства финансов КР от 14.10.2015 года № 175-П: Положение о правилах проведения электронных государственных закупок; Методическая инструкция на применение льгот внутренним поставщикам (подрядчикам); Методическая инструкция по оценке конкурсных заявок; Положение о применении рамочного соглашения; Положение о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок; Стандартная конкурсная документация на закупку товаров одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами и методом на понижение цены; Стандартная конкурсная документация на закупку работ одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами; Стандартная конкурсная документация на закупку услуг одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами и методом на понижение цены.

76. Положение о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок, которое было утверждено приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 14 октября 2015 года N 175-п.

77. Сводный отчет о ходе реализации Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы по итогам 2013 года;

78. Аннотация к сводному отчету о ходе исполнения Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы по итогам 1 полугодия 2015 года

79. Итоговый отчет по реализации государственными органами Кыргызской Республики Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы (утвержденного постановлением Правительства КР от 30 августа 2012 года № 596);

80. Сводный отчет о ходе реализации Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы по итогам 1 полугодия 2015 года

81. Промежуточный доклад о выполнении рекомендаций третьего раунда мониторинга Кыргызской Республики, 16-ое заседание 7-9 октября 2015 г.

82. Исследование «Коррупция в Кыргызстане Масштабы, Причины и Возможности Снижения» проведенный компанией «CAIConsulting» в 2014 году по заказу Министерства экономики при финансовой поддержке Всемирного Банка http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/c___31_07_2014.pdf

83. Отчет «Общество и коррупция в Кыргызской Республике» подготовлен в 2014 году по инициативе Бишкекского центра ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента Кыргызской Республики http://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true

84. Альтернативный отчет «Борьба с коррупцией в Кыргызстане: итоги за 12 месяцев 2013 года», 27 февраля 2014 года; альтернативный отчет по итогам 1 полугодия 2013 года.

85. НИСИ КР, Анализ Индекса доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики за I полугодие 2015 года. Доступен: http://www.nisi.kg/ru-analytics-1625

86. НИСИ КР, 2014. «Разработка механизмов оценки бюджетных рисков при реализации бюджетной политики». Доступен: http://www.nisi.kg/uploads/research_ph/27_bujet_risk_report_14.pdf (доступ: 16.02.2015)

87. "IFC: 2/3 иностранных инвесторов закрывают в КР бизнес из-за коррупции и непредсказуемости действий властей" Доступен: http://www.akchabar.kg/news/ifc-23-inostrannyh-investorov-zakryvayut-v-kr-biznes-iz-za-korrupcii-i-nepredskazuemosti-dejstvij-vlastej/ (доступ 20.02.2016)

88. http://precedent.kg/?p=3915

89. http://precedent.kg/?p=3950

90. Резолюция Антикоррупционного форума на тему: «Законодательно закрепленные коррупционные риски в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами» от 30 апреля 2014 года; Резолюция Антикоррупционного форума «Коррупционные риски в системе государственных закупок, обеспечение прозрачности в использовании бюджетных средств» 16 мая 2013г.

91. Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them. Evidence paper on corruption. DFID, 2015.

92. Strengthening Governance: Tackling corruption. The World Bank Group's updated Strategy and Implementation Plan. 2013

93. Overview of corruption and anti-corruption in Kyrgyzstan. Maira Martini, Transparency International. #363. 2013

94. G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection Of Whistleblowers. Study On Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices And Guiding Principles For Legislation. http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf

95. Обзор государственных расходов в Кыргызской Республике. Всемирный Банк. 2014г.

96. http://www.rti-rating.org/

97. Отчет ОЭСР Второй раунд мониторинга Кыргызская Республика

98. Отчет «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, ОЭСР

99. http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Kyrgyzstan#right

100. Методология глобального рейтинга свободы информации, RTI-Rating, http://www.unesco.kz/_files/60_methodology-RTI-ru.pdf, стр. 7

101. Антикоррупционный деловой совет КР, «Аналитический обзор по результатам антикоррупционной экспертизы: Обзор нормативной базы, регулирующей сферу лекарственного обращения на предмет коррупционных рисков». Бишкек, Март, 2014.
102. http://transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/blog
103. http://www.transparency.org/cpi2015#results-table
104. http://mineconom.gov.kg/
105. http://kabar.kg/rus/kabar/full/98332
106. http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=764%3A2012-03-27-11-09-24&lang=ky
107. http://www.agroprod.kg/modules.php?name=Pages&page=976
108. http://www.minfin.kg/ru/novosti/antikorruptsionnye-mery/tekuschee-ispolnenie-plana-meropriyatiy-protivodey2736.html
109. http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=4768:в-минэкономики-пройдет-антикоррупционный-форум-государственных-органов-и-гражданского-общества&catid=63:новости&Itemid=920&lang=ru
110. http://zanoza.kg/doc/333887_o_kakoy_korrypcii_v_minzdrave_obshestvennyy_sovet_rasskazal_sarievy.html
111. http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=3933:общественное_обсуждение_нпа&catid=2:uncategorised&Itemid=979&lang=ru
112. http://24.kg/parlament/10275_oleg_tarbinskiy_v_natsionalnyiy_rezerv_kadrov_kyirgyizstana_vklyucheno_vsego_18_chelovek_i_eto_daleko_ne_elita/
113. OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en
114. http://www.adb.org/projects/46397-001/main#project-pds
115. http://www.ca-portal.ru/article:4008
116. http://diesel.elcat.kg/index.php?showtopic=22946230
117. http://kloop.kg/blog/2015/10/14/gknb-eks-zamministra-oborony-skryl-informatsiyu-o-dohodah-semi/
118. http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/kyrgyzstan/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx
119. https://blueprintforfreespeech.net/document/kyrgyzstan.
120. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/minfin-kr-obuchaet-sotrudnikov-sluzhb-vnutrennego-.html
121. http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/ministerstvo-finansov-provelo-trening-dlya-spetsia.html

122. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/minfin-provelo-seminar-dlya-vnov-naznachennykh-spe.html

123. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/minfinom-kr-provedeny-kruglye-stoly-po-vnutrennemu.html

124. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/spetsialistam-sluzhb-vnutrennego-audita-pyati-goso.html

125. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/v-bishkeke--zavershila-rabotu---34-tematicheskoe-z.html

126. http://esep.kg/wp-content/uploads/Отчет-2014-русс.pdf

127. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/v-minfine-sostoyalsya-kruglyy-stol-po-obsuzhdeniyu.html

128. http://minfin.kg/ru/novosti/bukhuchet-finansovaya-otchetnost-i-vnutrenniy-audi/ichki-audit/v-minfine-kr-sostoyalos-zasedanie-soveta-po-vnutre.html

129. www.investmentcouncil.kg

130. www.bizexpert.kg

131. www.sar.kg

132. http://mineconom.gov.kg//index.php?option=com_content&view=article&id=5853:об-анализе-проведенных-экспертиз-арв-за-2015-год&catid=63:новости&Itemid=920&lang=ru

133. http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/kyrgyz-republic

134. «Коррупция и непредсказуемость правительства – главные проблемы для инвесторов в Кыргызстане», 28.01.16 11:05, Бишкек, Информационное агентство «24.kg», Т. Кудрявцева, http://24.kg/ekonomika/26787_korruptsiya_i_nepredskazuemost_pravitelstva__glavnyie_problemyi_dlya_investorov_v_kyirgyizstane/

135. http://www.cci.kg/files/Untitled.FR11.pdf, Опрос Торгово-промышленной палаты Кыргызской Республики, 2016

136. http://www.nbkr.kg/printver.jsp?item=1545&lang=RUS&material=6279, Методология основных принципов Базельского комитета по банковскому надзору, октябрь 2006

137. http://www.cci.kg/khartija-_biznes-kyrgyzstana-protiv-korrupcii.html, Торгово-промышленная палата,

138. https://zakupki.gov.kg/popp/view/services/document.xhtml

139. http://diesel.elcat.kg/lofiversion/index.php?t45839501.html,

140. http://diesel.elcat.kg/lofiversion/index.php?t13827462.html,

141. http://www.vb.kg/doc/257343_glava_gns_obiasnil_priem_na_raboty_polysotni_chinovnikov.html